Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften

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

Bericht
Januar 2020
DOI 10.21256/zhaw-2382

Sabine Bitter
Annika Bangerter
Nadja Ramsauer

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 7
1.1 Ausgangslage und Auftrag 7
1.2 Thema und Fragestellung 8
1.3 Forschungsstand und Quellenlage 11
1.4 Methodischer Zugang 12
1.5 Aufbau des Berichts 15

2 Auslandsadoptionen in der Schweiz im 20. Jahrhundert und Adoptionen aus Sri Lanka 16
2.1 Zunahme der Auslandsadoptionen ab den 1960er-Jahren 16
2.2 Anzahl der adoptierten Kinder aus Sri Lanka in der Schweiz 19

3 Rechtliche Grundlagen im Untersuchungszeitraum (1973–1997) 25
3.1 Die Aufnahme von ausländischen Pflegekindern, deren Adoption und die Adoptionsvermittlung im schweizerischen Recht 25
3.2 Ausführungsbestimmungen der Kantone Bern, Genf und St. Gallen 41
3.3 Für die Schweiz und Sri Lanka geltendes internationales Recht 47
3.4 Fazit – Rechtliche Grundlagen der Auslandsadoptionen 49

4 Das Vermittlungssystem 52
4.1 Das Adoptionsverfahren in der Schweiz 52
4.2 Vermittlungsstellen unter staatlicher Aufsicht 55
4.2.1 Alice Honegger – jahrzehntelange Kinderplatzierungen im In- und Ausland 55
4.2.2 Alice Honeggers Adoptionsvermittlung aus Sri Lanka ab 1979 64
4.2.3 Stiftung Terre des hommes Lausanne 84
4.2.4 Bureau genevois d'Adoption 92
4.3 Sri-Lanka-Adoptionen ohne anerkannte Vermittlungsstelle 98
4.4 Unbeaufsichtigte Vermittlerinnen 100
4.4.1 Dawn de Silva 100
4.4.2 Maria Elisabeth Cornelia Koran-Van der Hoorn oder Ries Koran 106
4.5 Adoptionsverfahren in Sri Lanka 110

4.5.1 Anwälte und eine Anwältin 110
4.5.2 Bezugsorte: Spitäler, Kinderheime und «Baby-Farmen» 113
4.5.3 Behörden und Gerichte in Sri Lanka 128
4.6 Fazit – Kaum kontrollierte Vermittlerinnen mit Kontakten zu Kinderhandelsnetz 134

5 Die Rolle der schweizerischen Bundesbehörden 138
5.1 Die schweizerische Vertretung, wirtschaftliche Zusammenarbeit und politischer Hintergrund 138
5.2 Kompetenzen der Bundesbehörden im Zusammenhang mit Auslandsadoptionen 140
5.3 Frühe Warnungen 142
5.4 Die schweizerische Vertretung in Colombo informiert den Bund über Kinderhandel 145
5.5 Dürftige Sozialberichte 168
5.6 Fiktive Personalien 175
5.7 Visa per Telex – und ausgetauschte Kinder 178
5.8 Fehlende Anerkennung sri-lankischer Adoptionen 185
5.9 Prekärer Rechtsstatus der Kinder 187
5.10 Menschenhandel, illegale Praxis und exemplarische Fälle 193
5.11 Fazit – Trotz Missständen handelten die Bundesbehörden kaum 209

6 Behördenpraxis und Aufsicht in den Kantonen und Gemeinden 213
6.1 Kanton St. Gallen 213
6.2 Kanton Bern 229
6.3 Kanton Genf 240
6.4 Fazit – Mangelhafter Vollzug der Adoptionen in den Kantonen 251

7 Schlussfolgerungen und weiterer Forschungsbedarf 255
7.1 Schlussfolgerungen 255
7.2 Weiterer Forschungsbedarf und offene Fragen 257

8 Bibliografie 259
8.1 Ungedruckte Quellen 259
8.2 Gedruckte Quellen 264
8.3 Darstellungen 268

9 Angaben zu den Autorinnen 274

10 Anhang 276

Anhang 1: Erteilte Einreisebewilligungen an ausländische Pflegekinder, nach Staatsangehörigkeit, 1970 bis 1979 277

Anhang 2: Erteilte Einreisebewilligungen an ausländische Pflegekinder, nach Staatsangehörigkeit, 1980 bis 1989 281

Anhang 3: Erteilte Einreisebewilligungen an ausländische Pflegekinder, nach Staatsangehörigkeit, 1990 bis 1999 285

Anhang 4: Adoptionen nach Staatsangehörigkeit vor der Adoption und Wohnkanton 1979 bis 2017, Sri Lanka 289

1 Einleitung

«Dieser Reallehrer, ein väterlicher Mann, sie früher Hundepflegerin, fraulich, wünschten sich immer zwei Knaben. Ihr langjähriger Wunsch wird nun in Erfüllung gehen.»[1]

1.1 Ausgangslage und Auftrag

Ein längst vergessener Skandal holt seit gut zwei Jahren europäische Länder wie die Niederlande und die Schweiz ein: Medien berichten seit Herbst 2017 über erwachsene Adoptierte, die bei ihrer Herkunftssuche auf Widersprüche und Fehler in ihren Dokumenten stossen. Sie wurden als Säuglinge oder Kleinkinder von Paaren aus der Schweiz oder den Niederlanden in Sri Lanka adoptiert. In der Folge der medialen Berichterstattung reichte die damalige Waadtländer SP-Nationalrätin und heutige Waadtländer Staatsrätin Rebecca A. Ruiz im Dezember 2017 das Postulat «Licht ins Dunkel bringen. In den Achtzigerjahren wurden Kinder aus Sri Lanka in der Schweiz illegal adoptiert» ein. Es wurde am 16. März 2018 vom Nationalrat überwiesen. Das Postulat verlangt neben einer Analyse der heutigen Adoptionsverfahren und der Möglichkeiten, die Herkunftssuche zu unterstützen, auch eine historische Abklärung zur Praxis der privaten Vermittlungsstellen und der Behörden im Zusammenhang mit Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka. Der Bundesrat hat das Bundesamt für Justiz (BJ) mit der Beantwortung des Postulats beauftragt. Das BJ hat der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften den Auftrag erteilt, einen Forschungsbericht zu verfassen, in dem erstmals die Grundzüge der damaligen Praxis aufgezeigt werden. Dieser Bericht liegt nun nach einer Projektlaufzeit von acht Monaten von Januar bis August 2019 vor. Auf der Basis dieser Ergebnispublikation wird der Bundesrat den Teil des Postulats beantworten, der die historische Abklärung betrifft.

Die Interessenvertretung Back to the Roots, die sich in Form eines Vereins für Adoptierte aus Sri Lanka in der Schweiz einsetzt, hat aufgrund des Postulats Ruiz einen Fragekatalog zuhanden des Bundesamts für Justiz verfasst. Einen Teil dieser Fragen beantwortet dieser Forschungsbericht. Back to the Roots verweist aber auf weitere wichtige Punkte, auf die im Rahmen dieser Studie nicht eingegangen werden kann, die jedoch einer künftigen Abklärung bedürfen. Dazu gehören eine umfassende historische Auf-

[1] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier III, A. Honegger an Regierungsrat F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 5.12.1980.

arbeitung der Tätigkeit der Adoptionsvermittlungsstellen in der Schweiz bezüglich anderer Herkunftsländer und eine Untersuchung zu den Bedingungen des Aufwachsens von adoptierten Kindern und Jugendlichen in der Schweiz.[2]

1.2 Thema und Fragestellung

Der vorliegende Forschungsbericht bezieht sich, dem Postulat Ruiz folgend, auf die Auslandsadoptionen aus Sri Lanka in der Schweiz mit Schwerpunkt in den 1980er-Jahren, wobei auch der Beginn dieser Adoptionen in den 1970er-Jahren und der deutliche Rückgang in den 1990er-Jahren beleuchtet werden. Gemäss einer amtlichen Statistik über die erteilten Einreisebewilligungen in der Schweiz wurden 1974 erstmals sri-lankische Kinder an Schweizer Ehepaare gegeben.[3] Möglich ist, dass es bereits zuvor zu der einen oder anderen Aufnahme kam, zumal die statistischen Angaben disparat sind – eine Kritik, die Fachleute immer wieder vorbrachten. Die Juristin Marie-Françoise Lücker-Babel hat etwa in den 1990er-Jahren darauf hingewiesen, dass das Bundesamt für Ausländerfragen zwar die erteilten Einreisebewilligungen erfasste, jedoch unabhängig davon, ob das jeweilige Kind dann tatsächlich in die Schweiz gekommen und adoptiert worden war. Eine zweite Behörde, das Bundesamt für Statistik, hielt hingegen die Zahl der in der Schweiz ausgesprochenen Adoptionen fest, die es jedoch nur summarisch, aufgeschlüsselt nach Kontinenten und nicht nach einzelnen Ländern, auswies.[4] Die Schweiz war nicht das einzige Land, in dem Unklarheit über die Zahl der adoptierten Kinder aus einem bestimmten Herkunftsland bestand, wie der Adoptionsspezialist Rolf P. Bach bereits in den 1980er-Jahren mit Blick auf Deutschland kritisch kommentierte: «Eine erstaunliche Tatsache angesichts der Statistikbesessenheit und Datensammelwut entwickelter Bürokratien.»[5]

Da 1974 sri-lankische Kinder von Schweizer Paaren aufgenommen wurden und 1973 in der Schweiz ein neues Adoptionsrecht in Kraft trat, ist es sinnvoll, den Beginn der Analyse beim Jahr 1973 anzusetzen. Alice Honegger war ab 1979 eine der wichtigsten Akteurinnen in der Schweiz. Im Kanton St. Gallen betrieb sie eine Vermittlungsstelle. Sie war ab 1979 bis zu ihrem Tod im Dezember 1997 im Besitz der

[2] Interessenvertretung Back to the Roots, Adoptionsvermittlung aus Sri Lanka (-Ausland) in die Schweiz: Fragenkatalog für die Erstellung des BJ Berichts, 20.12.2018.
[3] 1974 wurden drei Einreisebewilligungen erteilt. Vgl. Kapitel 2.2. Auch in einem Dokument der Gemeinsamen Zentralen Adoptionsstelle der vier norddeutschen Bundesländer in Hamburg (GZA) wird erwähnt, dass erstmals 1974 ein sri-lankisches Kind an Schweizer Eltern gegeben wurde. Vgl. GZA, Dokument «Vermittlung von Adoptivkindern aus Sri Lanka entsprechend der Nationalität der Adoptiveltern», ohne Datum [1981 oder später]. Der Überschrift des Dokuments entsprechend, könnte es sich dabei zwar auch um ein Schweizer Paar gehandelt haben, das in Deutschland gelebt hat. Faktisch besteht das Dokument aber aus einer Auflistung, aus der hervorgeht, wie viele Kinder aus Sri Lanka jährlich in einzelne europäische Länder gegeben wurden. Deshalb ist davon auszugehen, dass das erste Kind aus Sri Lanka nicht nur an ein Ehepaar schweizerischer Nationalität ging, sondern dass es von ihnen auch in der Schweiz aufgenommen wurde.
[4] Lücker-Babel 1991, S. 21–22.
[5] Bach 1986, S. 33. Vgl. dazu auch Kapitel 2.2.

Sonderbewilligung für die zwischenstaatliche Adoptionsvermittlung aus Sri Lanka,[6] ausser zwischen Mai und Dezember 1982, als sie mit einem Verbot belegt war.[7]

Die meisten Kinder reisten in den 1980er-Jahren in die Schweiz ein. Dass auch in den 1990er-Jahren zahlreiche Kinder aus Sri Lanka zur Adoption in die Schweiz gelangten – darauf weist die Statistik der Einreisebewilligungen hin. Noch zwischen 1990 und 1997 wurden insgesamt 82 Kinder für eine Adoption aus dem Inselstaat in die Schweiz geholt (vgl. Anhang 3). Die Stiftung Adoptio von Alice Honegger war in diesem Zeitraum neben dem Kinderhilfswerk Terre des hommes mit Sitz in Lausanne und dem Bureau genevois d'Adoption in Genf die einzige Stelle, die zur Adoptionsvermittlung aus Sri Lanka vonseiten der Schweizer Behörden zugelassen war. Da Terre des hommes in den 1990er-Jahren aber keine Kinder mehr aus Sri Lanka in der Schweiz platzierte[8] und das Bureau genevois d'Adoption dies nur noch vereinzelt tat,[9] müssen diese Kinder entweder über Adoptio oder über andere Wege in die Schweiz gekommen sein. Zahlreiche Adoptionsinteressentinnen und -interessenten reisten selber nach Colombo, um direkt vor Ort ein Kind zu finden. Es gab sowohl in der Schweiz als auch in Sri Lanka Einzelpersonen, die ihnen dabei behilflich waren. Mit dem Tod von Alice Honegger 1997 stellte die Stiftung Adoptio die Vermittlungstätigkeit ein.[10] Deswegen scheint es für diesen Bericht angebracht, den Untersuchungszeitraum mit dem Jahr 1997 zu begrenzen.

Der Schwerpunkt dieses Berichts liegt gemäss Auftrag auf der Rolle der Bundesbehörden. Untersucht werden deswegen die Abläufe und die Aufgaben der Akteurinnen und Akteure der Eidgenössischen Justizabteilung, des Bundesamts für Justiz, der Eidgenössischen Fremdenpolizei, des Bundesamts für Ausländerfragen im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten sowie der schweizerischen Vertretung in Colombo in Sri Lanka. Als Grundlage diente das verfügbare Archivmaterial dieser Behörden.

Die Verfahren in den Kantonen gestalteten sich aufgrund der föderalistischen Struktur im Adoptionswesen unterschiedlich. Für diesen Bericht wurde die behördliche Praxis der Kantone, Bezirke und Gemeinden exemplarisch anhand von drei Beispielen – den Kantonen Bern, Genf und St. Gallen – analysiert. Der Kanton St. Gallen bot sich an, weil zur Vermittlungsstelle von Alice Honegger bereits eine erste

[6] StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Verfügung des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 4.8.1997.
[7] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Verfügung des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 14.5.1982.
[8] «Note de synthèse. SRI LANKA – Information destinée aux personnes originaires du Sri Lanka adoptées en Suisse par l'intermédiaire de la Fondation Terre des hommes» von 2019 und Auskunft zu Terre des hommes Lausanne per E-Mail von N. Fedrigo, Dienststelle ROAD Terre des hommes an N. Ramsauer, 4.7.2019. Terre des hommes Schweiz gibt an, keine Adoptionen aus dem Inselstaat organisiert zu haben, vgl. E-Mail von P. Schaefer, Terre des hommes Schweiz, an N. Fedrigo und N. Ramsauer, 26.7.2019.
[9] Vgl. dazu eine aktuell angefertigte Excel-Tabelle, die sich bei der folgenden Dienststelle befindet: République et Canton de Genève, Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse, Office de l'enfance et de la jeunesse, Service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement, Autorité centrale cantonale en matière d'adoption. Siehe dazu Kapitel 4.2.4.
[10] StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Protokoll der Stiftungsratssitzung von Adoptio vom 9.5.1998, verschickt am 28.6.1998.

historische Aufarbeitung vorliegt.[11] Die beiden Kantone Bern und Genf wurden aufgrund ihrer Grösse und geografischen Lage für einen Vergleich mit St. Gallen sowie zwischen der Deutschschweiz und der Romandie gewählt. Als Stadtkanton verfügte Genf zudem über gut ausgebaute Behördenstrukturen und professionalisierte Dienststellen im Adoptions- und Kindesschutzwesen. Das wiederum erlaubte einen Vergleich mit einer Praxis, die eher von ländlichen, kleinen Gemeinden geprägt war, wie dies in den Kantonen Bern und St. Gallen der Fall war.

Folgende sechs Fragestellungen behandelt der vorliegende Bericht:

Erstens: Welche statistischen Aussagen lassen sich zur Anzahl der Adoptionen aus Sri Lanka im Verhältnis zu den übrigen Auslandsadoptionen in der Schweiz im Zeitraum von Mitte der 1970er-Jahre bis Ende der 1990er-Jahre machen? Was lässt sich über die Verbreitung der Sri-Lanka-Adoptionen in den einzelnen Kantonen sagen?

Zweitens: Welches waren die rechtlichen Grundlagen während des Untersuchungszeitraums in der Schweiz? Welche Bestimmungen zu den Zuständigkeiten und Verfahren gab es in den ausgewählten Kantonen Bern, Genf und St. Gallen? Wie wurden die rechtlichen Grundlagen und die Verfahren aus damaliger juristischer Sicht bewertet? Gab es Expertinnen und Experten, die sich zu allfälligen Gesetzesmängeln und Rechtsunsicherheiten äusserten?

Drittens: Welche Stellen, die Kinder aus Sri Lanka in die Schweiz vermittelten, waren offiziell anerkannt? Welche Kontakte und Formen der Zusammenarbeit gab es zwischen diesen Vermittlungsstellen und Akteurinnen und Akteuren in Sri Lanka? Gab es Interessenkonflikte? Welche Vermittlungsstellen waren damals schon für eine problematische Praxis bekannt?

Viertens: Wie lässt sich die Rolle der Bundesbehörden charakterisieren? Welche Aussagen lassen sich aufgrund ausgewählter Aktenbestände des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten bezüglich der Adoptionen aus Sri Lanka machen?

Fünftens: Wie lassen sich die Verfahren in den ausgewählten Kantonen Bern, Genf und St. Gallen aufgrund exemplarischer, punktuell ausgewählter Aktenbestände beschreiben? Inwiefern entsprach die behördliche Praxis den geltenden gesetzlichen Grundlagen? Wie nahmen die Kantone ihre Aufsichtspflicht über die Adoptionsverfahren und Vermittlungsstellen wahr? Finden sich Hinweise darauf, in welchem Verhältnis Kanton und zuständige Gemeinden zueinanderstanden?

Sechstens: Mittels einzelner Informationen von betroffenen Personen, die von der Interessenvertretung Back to the Roots zur Verfügung gestellt wurden, und der damaligen Medienberichterstattung, wird auf

[11] Bitter 2018.

zusätzliche Praktiken und Verfehlungen hingewiesen. An einzelnen Beispielen lässt sich zudem aufzeigen, wie Bund und Kantone auf die veröffentlichten Skandale reagierten.

1.3 Forschungsstand und Quellenlage

Die Geschichte der Inlands- und Auslandsadoptionen in der Schweiz ist kaum untersucht. Die Inlandsadoptionen sind erst punktuell aus sozialgeschichtlicher Perspektive im Kontext von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen analysiert worden.[12] Bis in die 1970er-Jahre gaben in der Schweiz ledige Mütter ihre Kinder aus wirtschaftlichen Gründen oder unter Druck der zuständigen Fürsorgebehörden zur Adoption. Die Inlandsadoptionen lassen sich als Teil der Geschichte der Fremdplatzierungen in der Schweiz lesen, die im Zusammenhang mit dem Aufwachsen im Heim bereits gut untersucht ist.[13] Zum Pflegekinder- und Adoptionswesen ist der Forschungsstand hingegen lückenhaft. Betreffend der Adoptionen aus dem Ausland liegt eine Monografie zu tibetischen Pflegekindern vor sowie eine Studie zur Vermittlungsstelle von Alice Honegger im Kanton St. Gallen.[14] Aus rechtswissenschaftlicher Sicht haben sich mehrere Untersuchungen älteren Datums mit den gesetzlichen Grundlagen der Adoptionen und ihren Mängeln befasst.[15]

Im Rahmen des vorliegenden Berichts wird eine erste historische Analyse der Sri-Lanka-Adoptionen vorgenommen, aber keine Untersuchung der Auslandsadoptionen in der Schweiz generell. Das hängt zum einen mit dem geschilderten Forschungsstand zusammen. Die Geschichte der Adoptionen von Kindern aus dem Ausland in der Schweiz ist für den Zeitraum seit den 1970er-Jahren noch wenig erforscht. Es gibt auch kaum Fallstudien zur Praxis in einzelnen Kantonen und Gemeinden. Forschungsarbeiten in diesem Bereich sind sehr aufwändig, da die Archivquellen auf Ebene Bund, Kanton, Bezirk, Gemeinde und Vermittlungsstellen verteilt sind. Zum Teil ist nicht einmal den Zuständigen selbst bekannt, wo sich die einschlägigen Akten – personenbezogene Adoptionsdossiers, aber auch Unterlagen die Verfahren und Aufsicht betreffend – befinden. Die Bestände sind nicht an einer zentralen Stelle aufbewahrt. Deren Suche bedürfte einer zeitintensiven Recherche, die im Rahmen dieses Projekts mit sehr kurzer Laufzeit nur mit kantonsbezogenen Stichproben zu leisten war. Die unübersichtliche Aktenlage ist nicht zuletzt für betroffene Personen auf Herkunftssuche ein Problem.

[12] Vgl. beispielsweise Galle 2016; Jenzer 2014; Leuenberger, Seglias 2015.
[13] Vgl. zu diesen Studien exemplarisch Jenzer 2014; Ramsauer, Staiger Marx 2017; Leuenberger, Seglias 2008 und 2015; Puenzieux, Ruckstuhl 1994 und 1995; Ramsauer 2000; Ries, Beck 2013 sowie Kapitel 2.1.
[14] Bitter, Nad-Abonji 2018; Bitter 2018. Zur Geschichte des Pflegekinderwesens vgl. Zatti 2001.
[15] Zuegg 1986; Lücker-Babel 1991; Hegnauer 1975; Hegnauer 1994; Ceschi 1996.

Gemäss dem Postulat von Rebecca A. Ruiz soll der Bericht zudem Aufschluss geben über illegale Praktiken, das heisst über Adoptionen, die in der Schweiz gegen geltendes Recht verstiessen. Zu bedenken gilt es, dass sich eine historische Einschätzung der damaligen Vorgänge von einer juristischen Sichtweise unterscheidet, bei der es um die Frage geht, ob strafrechtsrelevante Tatbestände vorliegen. Für eine solche Fragestellung kann der Bericht allerdings Hinweise geben und allenfalls eine Grundlage bilden.

Zunächst wurden bestehende Aktenbestände gesichtet, die sich auf die Rolle der Bundesbehörden beziehen. Die zuständigen Departemente und Ämter waren beim Auffinden der einschlägigen Quellen behilflich, insbesondere Joëlle Schickel-Küng, Co-Leiterin des Fachbereichs Internationales Privatrecht beim Bundesamt für Justiz. Das Jugendamt des Kantons Bern stellte eine Übersicht sämtlicher Adoptionen zur Verfügung, auf deren Basis ausgewählte fallbezogene Dossiers im Staatsarchiv des Kantons Bern ausgewertet werden konnten. Auch der Kanton Genf hatte bereits eine Excel-Tabelle mit Informationen zu sämtlichen Adoptionen aus Sri Lanka erstellt und ermöglichte Einsicht in die Adoptionsdossiers. Im Staatsarchiv des Kantons St. Gallen wurden ausgewählte Bestände des kantonalen Vormundschaftsdienstes und eine Stichprobe von Adoptionsdossiers aus sechs Bezirken ausgewertet. In den Archivalien der Bundesbehörden fanden sich darüber hinaus Dossiers mit Akten aus weiteren Kantonen, etikettiert mit «Kinderhandel», die problematische und illegale Abläufe dokumentieren. Diese wurden ebenfalls für den Bericht berücksichtigt. Zwei erhaltene tagebuchartige Reiseberichte von adoptionsinteressierten Ehepaaren aus den 1980er-Jahren gaben zudem einen aufschlussreichen Einblick in die Motivation der Paare und in die Vorgänge in Sri Lanka.

1.4 Methodischer Zugang

Der vorliegende Bericht stützt sich auf publizierte und nicht veröffentlichte Quellen unterschiedlicher Provenienz. Es wurden sowohl bei der Erhebung als auch bei der Auswertung quantitative und qualitative Methoden kombiniert. Bei der Analyse kamen historisch-kritische und diskursanalytische Instrumente zur Anwendung. Neben einer kleineren statistischen Auswertung in Kapitel 2.2 zur Anzahl der Adoptionen standen qualitative Methoden der Dokumentenanalyse im Vordergrund.[16]

Eine abschliessende wissenschaftliche Untersuchung konnte nicht durchgeführt werden. Vielmehr wurden die zur Verfügung gestellten Aktenbestände auf Bundesebene und die Archivquellen aus den Kantonen Bern, Genf und St. Gallen punktuell gesichtet, analysiert und bewertet. Am Anfang der Forschung

[16] Kury 2006; Sarasin 2001, 2003 und 2007; Landwehr 2009; Przyborski 2010.

stand das Zusammenstellen der gesetzlichen Grundlagen, die im Untersuchungszeitraum für die Auslandsadoptionen und die Vermittlungspraxis in der Schweiz relevant waren. Dabei wurden die Ausführungsbestimmungen der drei Kantone Bern, Genf und St. Gallen ebenso berücksichtigt wie damalige juristische Kommentare zu den Gesetzen und juristische Abhandlungen, die sich mit Adoptionen, insbesondere aus dem Ausland, befassten. Ebenfalls beigezogen wurden die einschlägigen statistischen Daten zur Anzahl der Einreisebewilligungen, die für Kinder aus Sri Lanka im fraglichen Zeitraum ausgestellt wurden. Das Staatssekretariat für Migration stellte diese unpublizierten Statistiken dem Forschungsteam zur Verfügung. Die Zahlen zu den Adoptionen, die in der Schweiz ausgesprochen wurden, sind für diesen Bericht auf Nachfrage vom Bundesamt für Statistik, aufgeschlüsselt nach Jahren und Kantonen, zur Verfügung gestellt worden.

Um die Rolle des Bundes untersuchen zu können, mussten zuerst die rechtlichen Grundlagen im Untersuchungszeitraum erarbeitet werden. Daran wurde die Praxis der Behörden gemessen, soweit sie aus den Archivalien der Bundesbehörden hervorging. Die Materialien befinden sich vorwiegend im Schweizerischen Bundesarchiv und darüber hinaus in einzelnen Ämtern. Aufgrund der föderalistischen Strukturen wurde im Anschluss die Behördenpraxis in drei ausgewählten Kantonen untersucht. Dafür mussten aus zeitökonomischen Gründen die Aktenbestände eingegrenzt und mittels Stichproben bearbeitet werden. Eine systematische Erhebung in den einzelnen Kantonen und für internationale Adoptionen aus anderen Ländern wäre im Zuge weiterer Forschungsprojekte zu leisten. Für die Analyse zum Kanton St. Gallen wurde auf den bereits existierenden Bericht über die Vermittlerin Alice Honegger zurückgegriffen. Zusätzlich wurden Adoptionsdossiers ausgewählter Bezirksämter beigezogen, die im Staatsarchiv St. Gallen greifbar waren. Zum Kanton Genf wurde der Fokus auf den Bestand des Service de la protection de la jeunesse (Dienststelle für den Schutz der Jugend, heute Service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement) gelegt, sowie auf die Akten des Bureau genevois d'Adoption, einer anerkannten Vermittlungsstelle. Zum Kanton Bern wurde eine systematische Auflistung von Adoptionsdossiers des Kantonalen Jugendamts ausgewertet und eine Auswahl davon im Staatsarchiv Bern eingesehen. Um die kommunalen Abläufe zu berücksichtigen, wurden dort zudem einige Pflegekinderdossiers untersucht.

Adoptiveltern treten in diesem Bericht in anonymisierter Form auf, zum Beispiel als A. A. oder A. B. sowie als I. A. oder I. B. Dabei stehen die jeweils ersten Initialen A. bzw. I. für die Adoptiveltern, die Adoptivmutter oder den Adoptivvater, die zweite Initiale bezeichnet ein bestimmtes Ehepaar oder eine bestimmte Person. Ehepaare werden nur mit einem Kürzel anonymisiert, weil sie sich meistens gemeinsam zu Wort meldeten und zusammen agierten. War dies nicht der Fall, geht dies aus einer entsprechenden sprachlichen Formulierung im Text hervor. Die sri-lankischen Kinder hatten nach ihrer Einreise in die Schweiz während zwei Jahren den Status eines Pflegekindes, bevor sie adoptiert wurden. Die meisten Akten, in denen sie erwähnt sind, betreffen das Pflegeverhältnis. Die Adoptivkinder werden deshalb mit der vorangestellten Initiale P. und fortlaufend mit jeweils einem Buchstaben des Alphabets anonymisiert. Neben den Namen wurden sämtliche weiteren Angaben, die Rückschlüsse auf betroffene

Personen erlauben, verschlüsselt. So wurden für die damaligen Wohngemeinden der Adoptiveltern die Kürzel A., B., C. etc. verwendet.

Die Frage der Anonymisierung stellte sich auch beim Personal der Bundesverwaltung, der kantonalen Behörden und der schweizerischen Vertretung in Colombo. Bei Personen, die in einer leitenden Funktion in Ämtern oder deren Abteilungen tätig waren, werden die Namen genannt. Ebenso bei Personen, die eine repräsentative Funktion einnahmen wie Politiker oder Attachés. Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter hingegen wurden anonymisiert.

Eine Gruppe bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Kantone, der Vermittlungsstellen und der Interessenvertretung Back to the Roots war mandatiert, den Auftrag des Bundesamts für Justiz und den Forschungsprozess zu begleiten. Die Begleitgruppe sorgte auch dafür, dass bezüglich der Herkunftssuche und der Analyse der aktuellen Rahmenbedingungen bei Auslandsadoptionen – Teil zwei und drei des Postulats Ruiz – die relevanten Fragen gestellt und dazu Informationen zusammengetragen wurden. Die Begleitgruppe setzte sich aus den folgenden Personen zusammen:

- Ursula Berset (Leiterin der Geschäftsstelle des Vereins Back to the Roots)
- Barbara Gysi (St. Galler SP-Nationalrätin und Präsidentin der Organisation Pflege- und Adoptivkinder Schweiz)
- Alain Hofer (stellvertretender Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren)
- Denise Hug (Sozialarbeiterin im Jugendamt des Kantons Bern und Präsidentin des Verbands der Kantonalen Zentralbehörden Adoption)
- Sarah Ramani Ineichen (Präsidentin des Vereins Back to the Roots)
- Maryse Javaux Vena (wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bundesamt für Justiz)
- Sonia Marconato Stöcklin (Rechtsdienst, Abteilung Aufenthalt im Staatssekretariat für Migration)
- Christian Nanchen (Leiter der Walliser Dienststelle für die Jugend und Vertreter der Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren und Vertreter der Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption)
- Veronika Neruda (Fachbereichsleiterin Familie und Gesellschaft der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren)
- Joëlle Schickel-Küng (Co-Leiterin Fachbereich Internationales Privatrecht im Bundesamt für Justiz)
- Michael Schöll (Vize-Direktor, Leiter des Direktionsbereich Privatrecht im Bundesamt für Justiz)
- Diana Wider (Generalsekretärin der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz)
- François Wisard (Chef des ehemaligen historischen Dienstes im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten).

Eine erste Sitzung wurde zu Beginn der Projektlaufzeit einberufen. Zwei weitere fanden nach der Fertigstellung des Berichts im September und Dezember 2019 statt. Die Begleitgruppe und das Bundesamt für Justiz diskutierten die Ergebnisse und gaben dem Forschungsteam fundierte Feedbacks. Sie waren jedoch nicht zu inhaltlichen Änderungen am Bericht berechtigt. Das Bundesamt für Justiz hatte die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) beauftragt, die Ereignisse historisch aufzuarbeiten und einer unabhängigen Beurteilung zu unterziehen. Die ZHAW verantwortet mit dem Forschungsteam die vorliegenden Ergebnisse.

1.5 Aufbau des Berichts

Die wichtigsten Ergebnisse des vorliegenden Berichts sind in den Fazits zu den Kapiteln 3 bis 6 zusammengefasst sowie in den abschliessenden Schlussfolgerungen in Kapitel 7. In Kapitel 2 wird der Forschungsgegenstand im Rahmen der Geschichte der Fremdplatzierungen in der Schweiz im 20. Jahrhundert kontextualisiert. Dazu wird auch ein Überblick zur Anzahl der Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz im Untersuchungszeitraum zwischen 1973 und 1997 gegeben. Kapitel 3 legt die rechtlichen Grundlagen der Adoptionen dar und zeigt auf, wie damalige juristische Expertinnen und Experten diese Voraussetzungen bewerteten. Das Vermittlungssystem wird in Kapitel 4 beschrieben. Im Zentrum stehen die Tätigkeiten von drei ausgewählten Schweizer Vermittlungsstellen; jene der Fürsorgerin Alice Honegger aus dem Kanton St. Gallen, der Stiftung Terre des hommes Lausanne und des Bureau genevois d'Adoption in Genf. Als anerkannte Vermittlungsstellen standen sie unter staatlicher Aufsicht. Ebenfalls aufgezeigt wird die Rolle einzelner unbeaufsichtigter Vermittlerinnen und Vermittler in Sri Lanka, insbesondere von Dawn de Silva, die viele Kinder in der Schweiz platzierte. Das Kapitel 5 beschreibt als Kernstück des Berichts die Rolle der Bundesbehörden. In der Folge werden im Kapitel 6 die Adoptionspraxis und die Aufsicht in den ausgewählten Kantonen Bern, Genf und St. Gallen dargelegt. Die abschliessende Betrachtung in Kapitel 7 führt die Schlussfolgerungen auf. Dabei wird auch aufgezeigt, welche Fragen offenbleiben und wo weiterer Forschungsbedarf besteht.

2 Auslandsadoptionen in der Schweiz im 20. Jahrhundert und Adoptionen aus Sri Lanka

«Nun muss ich noch dieses Traumkind finden. Das gibt noch einiges zu tun!»[17]

Die Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka sind Teil einer Sozialgeschichte des Aufwachsens ausserhalb der Herkunftsfamilie in der Schweiz. Sie geben auch Aufschluss darüber, welche Wertvorstellungen Behördenmitglieder mit Blick auf die Fremdplatzierung und die aussereuropäische Herkunft der Kinder hatten. Nach der sozialhistorischen Verortung in Kapitel 2.1 werden in Kapitel 2.2 die bisher für den Untersuchungszeitraum zwischen 1973 und 1997 verfügbaren Statistiken zusammengetragen. Dies im Bemühen darum darzustellen, wie viele Kinder aus Sri Lanka in dieser Zeitspanne überhaupt in die Schweiz einreisten und hier adoptiert wurden.

2.1 Zunahme der Auslandsadoptionen ab den 1960er-Jahren

Die Geschichte der Adoptionen in der Schweiz ist vor allem in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts eng verknüpft mit der Geschichte von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen. Alleinstehende Mütter in prekärer Lebenslage sahen sich oftmals gezwungen, ihre Kinder zur Adoption zu geben. Zum Zeitpunkt der Geburt erhielten die Kinder einen Vormund, und bereits während der Schwangerschaft war die Vormundschaftsbehörde über die bevorstehende uneheliche Geburt zu informieren. Vormundschaftsbehörden drängten die schwangeren Frauen mitunter, das Kind bei Pflege- beziehungsweise Adoptiveltern zu platzieren. Sonst drohte den Frauen, in eine Arbeitserziehungsanstalt eingewiesen zu werden. Untersuchungen zu verschiedenen Kantonen und zur Praxis von Behörden und privaten Fürsorgevereinen haben gezeigt, dass der Adoptionsentscheid nur eines von möglichen Szenarien für alleinerziehende Mütter war. Um erwerbstätig bleiben zu können oder weil die Behörden es anordneten, wurden uneheliche Kinder in Heimen oder Pflegefamilien untergebracht. Es kam auch vor, dass die Mütter entmündigt oder unter Druck gesetzt wurden, sich sterilisieren zu lassen.[18] Kindswegnahmen, Entmündigungen und Anstaltseinweisungen drohten aber auch verheirateten Elternpaaren, die in armen Verhältnissen lebten oder Angehörigen von Minderheiten.[19] Die Kindswegnahmen durch das «Hilfswerk für die Kinder der

[17] «Encore me faut-il trouver cet enfant de rêve. Il y a donc encore du pain sur la planche!» CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Telefax von I. A. an schweizerische Botschaft in Colombo, 4.10.1995.
[18] Vgl. z. B. Jenzer 2014; Ramsauer, Staiger Marx 2017; Leuenberger, Seglias 2008 und 2015; Puenzieux, Ruckstuhl 1994 und 1995; Ramsauer 2000; Ries, Beck 2013. Zur Situation von ledigen Müttern in Deutschland siehe Buske 2004 und zu Grossbritannien Thane 2011.
[19] Vgl. Bühler et al. 2019; Businger, Ramsauer 2019, 2018 und 2017; Businger, Janett, Ramsauer 2018; Lengwiler et al. 2014; Hauss, Gabriel, Lengwiler 2018; Hauss et al. 2012; Hauss, Ziegler 2009 und 2010; Germann 2018; Gnädinger, Rothenbühler 2018; Hafner, Janett 2017; Hafner 2011; Hafner 2014; Hauss, Gabriel, Lengwiler 2018;

Landstrasse» der Pro Juventute stellte ein besonders gravierendes Beispiel solcher fürsorgerischer Zwangsmassnahme dar.[20]

In diesem Sinne lässt sich die Geschichte der Inlandsadoptionen als Kapitel der Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen lesen. Im Unterschied zu den Inlandsadoptionen ist die Heimunterbringung aus sozialhistorischer Perspektive gut untersucht. Zahlreiche regional ausgerichtete Studien haben gezeigt, dass Kinder und Jugendliche in Heimen bis mindestens Ende der 1960er-Jahre oftmals weder Zuneigung noch eine angemessene Ausbildung erhielten und oft auch Gewalt und sexuellem Missbrauch ausgesetzt waren.[21] Studien zur Praxis der behördlichen Fremdplatzierungen untersuchten dies als Teil der kantonalen und kommunalen Fürsorgepolitik. Sie kamen zum Schluss, dass den Rechtsbegriffen der «Gefährdung» und «Verwahrlosung» in den Kindesschutzbestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) von 1907 eine wichtige Bedeutung zukam, weil diese die Jugendfürsorge, das Vormundschafts- und das Armenwesen miteinander verknüpften. Es zeigte sich, dass diese Praxis je nach Region und Kanton deutlich unterschiedlich ausgestaltet war.[22] Jüngst wurde auch das Aufwachsen im Heim aus historischer Perspektive in mehreren Kantonen untersucht. Diese Aufarbeitungen waren zumeist von den Kantonsregierungen als verantwortlichen Aufsichtsinstanzen oder von den Trägern von Heimen initiiert worden. Die Studien hatten zum Ziel, Ausmass und Formen von Gewalt und Missbrauch in der Heimerziehung zu eruieren.[23] Die Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgungen hat zudem im Auftrag des Bundesrats die Anstaltseinweisungen von erwachsenen Personen in der Schweiz bis 1981 untersucht. Den Betroffenen warfen die Behörden damals vor, sie seien «arbeitsscheu», «trunksüchtig» oder führten einen «lasterhaften Lebenswandel».[24]

Seit Einführung der Kindesschutz- und Adoptionsbestimmungen im ZGB, die 1912 in Kraft traten, war es in der Schweiz bis Mitte der 1970er-Jahre eine gängige Praxis, dass Kinder von unverheirateten Müttern aus dem Inland zur Adoption gegeben wurden. Die Lebenssituation dieser Einelternfamilien war ökonomisch prekär und gesellschaftlich missbilligt. Die Kinder der unverheirateten Mütter waren gegenüber den ehelichen Nachkommen bis zur Revision des ZGB von 1976 rechtlich schlechter gestellt. Bis dahin waren Tüchtigkeit, Rechtschaffenheit und Ordnung zentrale gesellschaftliche Normen

Heiniger 2016, Leuenberger et al. 2011; Luchsinger 2016; Magnin 2002; Schär 2006; Schnegg 1989; Tanner 1994; Unabhängige Expertenkommission Ingebohl 2013.

[20] Vgl. dazu die umfassende Studie von Galle 2016 sowie Galle, Meier 2009.

[21] Vgl. beispielsweise Akermann et al. 2014; Akermann, Furrer, Jenzer 2012; Ries, Beck 2013; Ramsauer, Staiger Marx 2017; Hafner, Janett 2017; Luchsinger 2016.

[22] Vgl. beispielsweise Lengwiler et al. 2013, S. 26; Leuenberger et al. 2010; Hauss, Ziegler 2010; Courvoisier, Baudois 1991; Ramsauer 2000; Wilhelm 2005; Furrer et al. 2014; Germann 2018.

[23] Vgl. beispielsweise Akermann et al. 2012 und 2014; Hafner, Janett 2017; Ramsauer, Staiger Marx 2017; Ries, Beck 2013.

[24] Die Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgungen bis 1981 hat ihre Ergebnisse in zehn Bänden publiziert, die online einsehbar sind auf https://www.uek-administrative-versorgungen.ch/startseite, Zugriff am 24.7.2019. Spezifisch zur Rolle der Behörden vgl. Band 7: Bühler et al. 2019. Zu den Anstaltsversorgungen vgl. die Studien von Rietmann 2013 und 2017.

gewesen. Die Familie mit verheirateten Eltern galt als Garantie für gesellschaftliche Stabilität. Unverheiratete Mütter entsprachen nicht diesen Idealen; sie waren oft behördlichem Zwang ausgesetzt und wurden angehalten, ihr uneheliches Kind zur Adoption zu geben.

Dass sich diese Wertvorstellungen in den 1970er-Jahren wandelten, zeigt sich nicht nur in der verbesserten rechtlichen Stellung lediger Mütter und deren Kinder, sondern auch daran, dass in dieser Zeit in den Kantonen nach und nach das Konkubinatsverbot aufgehoben wurde. Somit war es rechtlich möglich und zunehmend gesellschaftlich akzeptiert, als unverheiratetes Paar zusammenzuleben. Die Zahl ungewollter Schwangerschaften war zudem rückläufig aufgrund der neuen Verhütungsmöglichkeit mit der Antibaby-Pille. Zahlreiche Heime, die es in der Schweiz für erwerbstätige ledige Mütter gab, wurden geschlossen oder umfunktioniert, weil dafür keine Nachfrage mehr bestand. Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden versuchten, ledige Mütter nicht mehr dazu zu bewegen, ihre Kinder wegzugeben. Dies stellt mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand dieses Berichts eine grundlegende Veränderung dar. Denn als Folge davon ging die Zahl der Inlandsadoptionen markant zurück. Die hohe Nachfrage von Adoptionsinteressenten blieb hingegen bestehen. Dadurch verlagerten sich die Adoptionen zusehends auf Kinder, die damals aus sogenannten Drittweltländern in die Schweiz vermittelt wurden. Dies zeigte sich auch daran, dass Adoptionsvermittlungsstellen in der Schweiz ihr Tätigkeitsfeld vom Inland ins aussereuropäische Ausland verlagerten.[25] In dieser Zeit veränderten sich auch die Motive für die Adoption eines ausländischen Kindes. Während es in den 1960er-Jahren primär darum ging, Kindern aus Kriegs- und Krisengebieten wie etwa aus Algerien, Tibet und Vietnam ein sicheres Zuhause zu bieten, suchten Paare mit unerfülltem Kinderwunsch ab den 1970er-Jahren ihr Glück vermehrt in Ländern der Dritten Welt.[26] Dort entwickelte sich ab 1980 ein regelrechter Markt, auf dem die Nachfrage das Angebot steuerte und Kritiker auf den Plan rief. Das deutsche Nachrichtenmagazin «Der Spiegel» berichtete bereits 1982 über den «Baby-Transfer als eine Spielart des Neo-Kolonialismus».[27] Die Hilfe für ein einzelnes Kind gleiche einem «Feigenblatt für eine inhumane Weltwirtschaftsordnung». Der Spiegel zitierte dabei das englische Nachrichtenmagazin Asiaweek: «Wenn Kinder wie Kokosnüsse oder Transistorradios gehandelt werden, dann leidet das Selbstbewußtsein der ganzen Nation.» Erwähnte wurde auch der Uno-Abgeordnete und sri-lankische Aussenminister Abdul Cader Shahul Hameed, der 1977 in diesem Zusammenhang von «Zuckergußsklaverei» sprach.[28]

[25] Vgl. Bitter 2018. In der Bundesrepublik Deutschland war die Situation vergleichbar. Die meisten Adoptivkinder kamen ebenfalls aus sogenannten Drittweltländern. Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Grosse Anfrage der Abgeordneten Frau Schmidt (Hamburg) und der Fraktion der Grünen zum Problem privater und kommerzieller Adoptionsvermittlung in der Bundesrepublik Deutschland (Kinderhandel), Drucksache 11/5212, 25.7.1990, S. 37.
[26] Vgl. Macedo 2015; Bitter, Nad-Abonji 2018.
[27] 10 000 Dollar für ein Baby aus Kolumbien, in: «Der Spiegel» vom 12.7.1982, Ausgabe 28. Vgl. auch: https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-14348458.html, Zugriff am 1.11.2019.
[28] Ebd.

2.2 Anzahl der adoptierten Kinder aus Sri Lanka in der Schweiz

Lange Zeit herrschte Unklarheit darüber, wie viele Kinder überhaupt aus Sri Lanka zwecks Adoption in die Schweiz gebracht wurden. Adoptionsfachleute versuchten verschiedentlich, beim Bund die entsprechenden Zahlen zu erhalten und kritisierten die fehlenden Daten. Der Jurist Robert Zuegg etwa wandte sich 1983 an das Bundesamt für Ausländerfragen, als er an seiner Dissertation über Auslandsadoptionen in der Schweiz arbeitete. Er bat um statistische Angaben zu den jährlichen Einreisebewilligungen, die das Bundesamt für Ausländerfragen ausstellte, aufgeschlüsselt nach Vermittlungsstellen und Herkunftsländern. Weiter wollte er wissen, wie viele Kinder nach dem zweijährigen Pflegekinderverhältnis nicht adoptiert wurden. Zuegg interessierte sich weiter dafür, ob diese ins Herkunftsland zurückgeschafft oder innerhalb der Schweiz umplatziert wurden.[29] Abgesehen davon, dass Zuegg mit seinen Fragen auf Missstände bei den Verfahren hinwies (vgl. Kapitel 3.1, 3.3 und 5.9), war er mit einem Problem konfrontiert, das bis heute besteht: Die statistischen Angaben zu den Adoptionen im Untersuchungszeitraum sind disparat. Dieser Umstand ist kein spezifisches Problem der Schweiz, sondern wurde beispielsweise auch in der Bundesrepublik Deutschland bereits früh kritisiert.[30]

Der ausgewiesene Familienrechtsexperte Cyril Hegnauer fragte Mitte der 1980er-Jahre ebenfalls beim Bundesamt für Ausländerfragen nach Zahlen. Er bemängelte, dass die Einreisebewilligungen nicht im Statistischen Jahrbuch ausgewiesen waren. Zudem wollte er wissen, wie viele Einreisegesuche abgelehnt wurden und wie die Fremdenpolizei überprüfte, ob es jeweils tatsächlich zur Adoption kam.[31] Das Bundesamt gab an, nicht über die entsprechenden Angaben zu verfügen: «Einreiseverweigerungen [werden] bei uns statistisch nicht festgehalten».[32] Zwar werde in «den wenigsten Fällen […] das ausländische Kind später nicht adoptiert; genaue Zahlen sind uns jedoch nicht bekannt».[33] Auch die Schweizer Sektion des Internationalen Sozialdienstes forderte 1985 eine Statistik der regulären und irregulären Auslandsadoptionen an.[34] Das Bundesamt für Ausländerfragen antwortete mit den Zahlen zu den erteilten Einreisebewilligungen, setzte diese allerdings im Schreiben fälschlicherweise mit den erfolgten Einreisen gleich.[35]

[29] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608, handschriftliches Schreiben von R. Zuegg an A. Hunziker, Bundesamt für Ausländerfragen, betreffend «Adoptivkindervermittlung aus Drittwelt-Ländern», 29.7.1983.
[30] Vgl. Bach 1986, S. 33.
[31] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben von C. Hegnauer an das Bundesamt für Ausländerfragen betreffend «Adoptionen ausländischer Kinder», 16.2.1984.
[32] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608, Schreiben von A. Hunziker, Bundesamt für Ausländerfragen, an C. Hegnauer betreffend «Ausländische Pflege- und Adoptivikinder», 8.3.1984.
[33] Ebd.
[34] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, C. Spiess, Section Suisse du Service social international, an das Bundesamt für Ausländerfragen, 30.8.1985.
[35] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Bundesamt für Ausländerfragen an Section Suisse du Service social international, 30.8.1985.

Die Arbeitsgruppe «Drittwelt-Adoptionen» innerhalb des Bundesamts für Justiz, in der auch der Adoptionsspezialist Cyril Hegnauer einsass, befasste sich zur gleichen Zeit mit der «Adoption von Kindern aus der Dritten Welt» (vgl. zur Arbeitsgruppe insbesondere Kapitel 5.9 sowie 4.3, 5.5 und 5.6).[36] Sie thematisierte unter anderem die unzureichenden statistischen Angaben. In ihrem Bericht schätzte die Arbeitsgruppe, dass in den Jahren 1981 bis 1985 die meisten der erteilten Einreisebewilligungen, im Durchschnitt 95 Prozent, auf Kinder aus aussereuropäischen Ländern fielen. Welche anerkannten Vermittlungsstellen diese Bewilligungen eingeholt hatten, war nicht erfasst worden – dem «Vernehmen nach werden aber weitaus die meisten von Pflegeeltern direkt nachgesucht».[37] Bis auf diese dürftigen Angaben äusserte sich jedoch auch der Bericht der Arbeitsgruppe nicht weiter zu den Zahlen der Auslandsadoptionen. Dementsprechend virulent blieb in den folgenden Jahren die Kritik an der lückenhaften Datenerhebung des Bundes. Nochmals einige Jahre später, 1991, wies die Juristin Marie-Françoise Lücker-Babel darauf hin, dass das Bundesamt für Ausländerfragen zwar die erteilten Einreisebewilligungen erfasste, jedoch unabhängig davon, ob das jeweilige Kind tatsächlich auch in die Schweiz kam. War dies der Fall, gab es eine weitere Unbekannte, nämlich, ob es in der Folge überhaupt adoptiert wurde.[38] Das heisst, aus der Zahl der erteilten Einreisebewilligungen konnte grundsätzlich nicht auf die Zahl der adoptierten Kinder geschlossen werden. Hinzu kam, dass die Zahl der Adoptierten von einer anderen Behörde, dem Bundesamt für Statistik, erhoben wurde. Dieses wies die Zahl der in der Schweiz ausgesprochenen Adoptionen lange nur summarisch aus. Es schlüsselte sie lediglich nach Kontinenten und nicht nach einzelnen Ländern auf.[39]

Auf Nachfrage beim Staatssekretariat für Migration (SEM) zu den erteilten Einreisebewilligungen und beim Bundesamt für Statistik zu den ausgesprochenen Adoptionen konnten nun weitere Daten für den Untersuchungszeitraum gewonnen werden. Dabei wurde auch um eine Aufgliederung nach Kantonen ersucht. Diese Zahlen sind bis heute allerdings nur für die Adoptionen, jedoch nicht für die Einreisebewilligungen erhältlich.[40] Weiterhin liegen keine Zahlen vor, die nach den involvierten Vermittlungsstellen aufgeschlüsselt sind. Diese Information wäre allerdings sehr wichtig, um zu erfahren, welche Stelle wie viele Kinder aus Sri Lanka vermittelte und wie oft Eltern ohne die Inanspruchnahme einer solchen Stelle

[36] Die Konferenz der kantonalen Jugendamtsleiter hatte 1983 das Bundesamt für Justiz ersucht, die Teilrevision der beiden Verordnungen (PAVO und Adoptionsvermittlung) zu prüfen. Dies, weil sie die rechtlichen Grundlagen als zu wenig griffig erachteten. Die Sektion ZGB des Bundesamts für Justiz setzte die Arbeitsgruppe ein. E4300C-01#1998/299#608*, Bericht der Arbeitsgruppe der Sektion ZGB des Bundesamts für Justiz vom 23.7.1986.
[37] Ebd.
[38] Lücker-Babel 1991, S. 21–22. Zu diesem Mangel äusserte sich das Bundesamt für Ausländerfragen bereits 1984 in seiner Antwort an C. Hegnauer, vgl. CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben von A. Hunziker, Bundesamt für Ausländerfragen an C. Hegnauer betreffend «Ausländische Pflege- und Adoptivkinder», 8.3.1984. Zu den Einschätzungen von Lücker-Babel im Zusammenhang mit den Auslandsadoptionen vgl. auch Kapitel 3.1.
[39] Lücker-Babel 1991, S. 21–22.
[40] Das Bundesamt für Migration hat für die Statistik zu den erteilten Einreisebewilligungen keine Variable zu den Kantonen gemacht. Das heisst, der Datensatz des Bundesamts kann nicht nach Kantonen ausgewertet werden. Um diese Daten zu erhalten, müsste man nochmals in die Rohdaten zurückgehen, die von den Kantonen geliefert wurden. Auskunft von J. Schickel-Küng, Bundesamt für Justiz, anlässlich einer Beprechung vom 9.8.2019. J. Schickel-Küng hat für die Autorinnen des Berichts die statistischen Daten beim Statistikdienst des heutigen Staatssekretariats für Migration eingefordert. Diese Daten waren bislang nicht publiziert.

dorthin reisten und ein Kind vor Ort annahmen. Das Bundesamt für Justiz führte im Untersuchungszeitraum eine Auflistung mit den behördlich anerkannten Vermittlungsstellen. Allerdings liess sich eine solche nicht für jedes Jahr finden.[41] Die Informationen wurden jeweils aufgrund der Meldungen aus den einzelnen Kantonen erstellt, aktualisiert und an die anderen Kantone verschickt. Das weist darauf hin, dass es zumindest einen sporadischen Austausch gab. Ob eine systematische Erfassung stattfand, muss aufgrund der untersuchten Akten offenbleiben.[42]

Anzahl der erteilten Einreisebewilligungen

Die erteilten «Einreisebewilligungen an Pflegekinder, die im Hinblick auf eine spätere Adoption oder aus anderen Gründen» aus Sri Lanka in der Schweiz aufgenommen wurden, sind in den Daten des Staatssekretariats für Migration, früher Bundesamt für Ausländerfragen, ausgewiesen.[43] Allerdings werden die «anderen Gründe» in den Zahlentabellen nicht separat aufgeführt. Darunter konnten zum Beispiel innerfamiliäre Pflegekinderverhältnisse fallen, bei denen keine Adoption vorgesehen war. Deshalb lässt sich nicht eruieren, wie viele Pflegekinder aus Sri Lanka zwecks Adoption in die Schweiz eingereist waren. Das Total der Einreisebewilligungen verteilt sich auf die Jahre 1973 bis 1997 wie folgt:[44]

1970	-	1980	82	1990	27
1971	-	1981	138	1991	16
1972	-	1982	121	1992	15
1973	-	1983	97	1993	10
1974	3	1984	123	1994	4
1975	3	1985	96	1995	5
1976	7	1986	92	1996	4
1977	10	1987	37	1997	1
1978	18	1988	5		
1979	16	1989	20		

[41] Die erste Liste, die in den Quellen erscheint, wurde vom Bundesamt für Justiz 1979 verschickt. Vgl. CH-BAR E4300C-01# 1998/299#609-612*. Weitere Listen in diesem Bestand stammen von 1985 und 1986, vgl. ebd.
[42] Heute publiziert das Bundesamt für Justiz als zuständige Aufsichtsbehörde über die Vermittlungsstellen die Adressliste der vom Bund bewilligten Vermittlungsstellen online, siehe https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption.html, Zugriff am 24.10.2019.
[43] Bundesamt für Migration BFM, Zentrales Ausländerregister, Statistikdienst, Erteilte Einreisebewilligungen 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.
[44] Ebd.

Die gleichen Zahlen nennen auch Robert Zuegg und Ilaria Ceschi in ihren Dissertationen.[45] Für den Untersuchungszeitraum von 1973 bis 1997 weisen die Statistiken des Bundes insgesamt 950 Einreisebewilligungen für Kinder aus Sri Lanka aus. Zu berücksichtigen gilt dabei, dass eine Genehmigung nicht mit der tatsächlichen Einreise des Kindes gleichzusetzen war. Fachleute gehen von einer Abweichung von maximal fünf Prozent aus.[46] Aus der Zahl der 950 Einreisen geht ebenfalls nicht hervor, wie viele Kinder aus anderen Gründen als für eine Adoption eine Einreisebewilligung bekamen. Zudem fehlen in diesen Zahlen jene Kinder, die ohne entsprechende Einreisebewilligung in die Schweiz gelangten, was durchaus geschah, wie einzelne Beispiele in diesem Bericht zeigen.[47]

Zwischen 1980 und 1986 erteilten die Schweizer Behörden mit 749 den grössten Teil der Einreisebewilligungen für Kinder aus Sri Lanka. Dies ist zumindest ein Hinweis darauf, dass in diesem Zeitraum der überwiegende Teil der sri-lankischen Kinder in die Schweiz gelangte. Noch zwischen 1990 und 1997 wurden insgesamt 82 Bewilligungen für Pflegekinder aus dem Inselstaat ausgesprochen.

Anzufügen ist, dass eine Untersuchung der Adoptionen aus anderen asiatischen Staaten, insbesondere Indien, wichtig und noch zu leisten wäre. Waren es zwischen 1973 und 1997 für Sri Lanka insgesamt 950 Bewilligungen, so erteilte die Eidgenössische Fremdenpolizei und später das Bundesamt für Ausländerfragen[48] für indische Kinder im gleichen Zeitraum 2654 Einreisebewilligungen (Anhang 1, 2 und 3), also fast dreimal so viel.

Ein Blick auf die erteilten Einreisebewilligungen für ausländische Pflegekinder in den 1970er-Jahren zeigt, dass Asien als Herkunftskontinent deutlich dominierte (Anhang 1). In den 1980er-Jahren blieb Asien zwar am wichtigsten, Südamerika wies aber gegenüber der vorangegangenen Dekade ebenfalls eine zunehmende Zahl von erteilten Einreisebewilligungen auf (Anhang 2). Anfang der 1990er-Jahre wurden mehr Einreisebewilligungen für Pflegekinder aus Südamerika als aus Asien erteilt, wogegen sich dieses Verhältnis ab 1993 wieder zugunsten von Asien verschob (Anhang 3). Europa lag in den 1990er-Jahren auf Platz drei. Nach der Wende wurden deutlich mehr Einreisebewilligungen aus Europa, vor allem aus den osteuropäischen Ländern erteilt, als noch in den beiden Dekaden zuvor (Anhang 1 bis 3). Dies verdeutlicht, woher in den 1970er- und 1980er-Jahren Kinder im Hinblick auf eine Adoption geholt wurden: vor allem aus einem asiatischen oder südamerikanischen Land.

Zum Schluss wird die Gesamtdimension der Auslandsadoptionen in der Schweiz betrachtet. Demnach wurden zwischen 1970 und 1979 insgesamt 3'520 Einreisebewilligungen ausgestellt; zwischen 1980 und 1989 waren es 5'657. Die höchsten Zahlen weisen die Jahre 1980 und 1981 auf (Anhang 2). Zwischen 1990 und 1999 belief sich die Zahl der Bewilligungen auf 5'231 (Anhang 3). In den drei Dekaden

[45] Zuegg 1986, S. 9; Ceschi 1996, S. 330.
[46] Fachleute schätzten damals, dass auf fünf Prozent der Einreisebewilligungen keine Adoption folgte. Das heisst, die betreffenden Kinder waren entweder nicht eingereist oder sie waren eingereist, wurden aber gar nie adoptiert. Diese Problematik wird diskutiert bei Lücker-Babel 1991.
[47] Vgl. Kapitel 5.10.
[48] Die Eidgenössische Fremdenpolizei wurde 1980 in Bundesamt für Ausländerfragen umbenannt. Vgl. Kapitel 5.2.

zwischen 1970 und 1999 erteilten die Schweizer Behörden also insgesamt 14'408 Einreisebewilligungen für ausländische Pflegekinder (Anhang 1 bis 3).

Anzahl der in der Schweiz ausgesprochenen Adoptionen

Gemäss den vorliegenden Daten des Bundesamts für Statistik kam es zwischen 1979 und dem Ende des Untersuchungszeitraums 1997 in der Schweiz zu 881 Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka (Anhang 4). Aufgrund der zur Verfügung gestellten Tabelle fehlen die statistischen Angaben für die Jahre von 1973 bis 1978. Deshalb kann für den gesamten Untersuchungszeitraum keine vollständige Angabe gemacht werden. Das Bundesamt für Statistik weist für die gesamte Schweiz für den Zeitraum von 1979 bis 1997 folgende Adoptionen aus, die für Kinder mit sri-lankischer Staatsangehörigkeit hierzulande ausgesprochen wurden:[49]

1979	9	1984	120	1989	55	1994	18
1980	4	1985	108	1990	23	1995	6
1981	5	1986	123	1991	17	1996	12
1982	39	1987	107	1992	21	1997	2
1983	85	1988	100	1993	27		

Die Verteilung auf die Kantone zeigt, dass im Kanton Zürich zwischen 1979 und 1997 insgesamt 201 Kinder aus Sri Lanka adoptiert wurden, gefolgt von 85 im Kanton St. Gallen, 78 im Aargau, 72 in der Waadt und 66 im Kanton Bern. Weniger Adoptionen, nämlich 54, gab es im Kanton Genf, der im vorliegenden Bericht neben den Kantonen Bern und St. Gallen untersucht wird. Nur wenige adoptierte Kinder aus Sri Lanka weisen die Kantone der Zentralschweiz aus. In den Kantonen Uri und Obwalden ist je ein Kind verzeichnet. In Appenzell Innerrhoden sind es zwei Kinder im Jahr 1988 (Anhang 4).

In diesem Zusammenhang muss beachtet werden, dass zwischen der Einreise und der später erfolgten Adoption ein Pflegeverhältnis lag, das zwei Jahre oder länger dauerte. Wie viel Zeit bis zur Adoption verstrich, war unterschiedlich und wurde nicht statistisch erhoben, was wiederum keine systematische Auswertung zulässt. Aus den beiden Tabellen (Anhang 2 und 4) geht aber hervor, dass sich der erste markante Anstieg bei den erteilten Einreisebewilligungen von 1980 auch in den ausgesprochenen Adoptionen in den Jahren 1982 und 1983 spiegelt.

[49] BEVNAT, ©Bundesamt für Statistik, Adoptionen nach Staatsangehörigkeit vor der Adoption und Wohnkanton 1979–2017: Sri Lanka. Vgl. auch Anhang 4 im vorliegenden Bericht.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Schweizer Behörden zwischen 1973 und 1997 insgesamt 950 Einreisebewilligungen für Kinder aus Sri Lanka erteilten. Wie viele davon tatsächlich einreisten und zudem adoptiert wurden, kann jedoch nicht genau beziffert werden. Erstmals liegen mit diesem Bericht überhaupt Zahlen zu den erfolgten Adoptionen aus Sri Lanka vor, aufgeschlüsselt nach Kantonen.

3 Rechtliche Grundlagen im Untersuchungszeitraum (1973–1997)

Als erstes galt es für diesen Bericht, eine Übersicht zu den rechtlichen Grundlagen zu erstellen, die für die Auslandsadoptionen im untersuchten Zeitraum bindend waren. Dafür wurden die massgeblichen Gesetze, ihre Revisionen und die damit verbundenen Diskussionen und zeitgenössischen juristischen Einschätzungen zusammengetragen. Die rechtlichen Grundlagen werden hier in geraffter Form aufgeführt. Sie sind die Basis für die Beurteilung der damaligen Praxis.

3.1 Die Aufnahme von ausländischen Pflegekindern, deren Adoption und die Adoptionsvermittlung im schweizerischen Recht

Die Adoption im Schweizerischen Zivilgesetzbuch, in Kraft ab 1. Januar 1912

Mit dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch von 1907 (ZGB), trat 1912 das Adoptionsrecht in Kraft, das die Adoptionen erstmals einheitlich in den Artikeln 264 bis 269 regelte. Die Bestimmungen zur Adoption im ZGB hatten während Jahrzehnten kaum Änderungen erfahren, bis sie am 1. April 1973 durch ein neues Adoptionsrecht abgelöst wurden.[50]

Dazu kam es, weil sich im Laufe des 20. Jahrhunderts kritische Stimmen mehrten, die diese gesetzlichen Bestimmungen im ZGB von 1907/12 als zu ungenau oder zu einschränkend beurteilten. Kritisiert wurde unter anderem, dass die adoptierte Person durch das Besuchs- und Erbrecht an ihre leiblichen Eltern gebunden blieb und dadurch nicht vollständig in die neue Familie eingegliedert werden konnte, was unter dem Begriff der einfachen Adoption gefasst wurde. Zudem zeichnete sich in der Praxis ab, dass die Adoption vermehrt als Instrument der Fürsorge genutzt wurde, mit dem mitunter die leiblichen Eltern diszipliniert wurden. Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden bezweckten mit der Adoption, dass Minderjährige, die ihrer Ansicht nach aus problematischen Familienverhältnissen stammten, in einem günstigeren Rahmen bei Adoptiveltern aufwachsen konnten. Im Vordergrund stand dabei weniger das Interesse des Kindes, sondern die finanziellen Überlegungen der betroffenen Gemeinden.[51] Die Haltung, dass bei einer Adoption das Kindeswohl berücksichtigt werden muss, setzte sich erst ab den späten 1950er-Jahren durch, ähnlich wie bei den Heimplatzierungen durch Vormundschaftsbehörden.[52]

[50] Vgl. www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/Adoptionsgeheimnis_de.pdf, Zugriff am 25.1.2019.
[51] Ceschi 1996, S. 10; Bühler et al. 2019; Hauss, Ziegler 2010.
[52] Businger, Ramsauer 2019.

Dies führte dazu, dass die umfassende Revision des Familien- und Adoptionsrechts für notwendig erachtet wurde. Eine Studienkommission, die 1957 eingesetzt wurde, erstellte in den 1960er-Jahren zwei Berichte. Daraus ging 1971 die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung der Artikel zu Adoption und des Artikels 321 im Zivilgesetzbuch hervor. Das revidierte Adoptionsrecht trat schliesslich am 1. April 1973 in Kraft.[53]

Das neue Adoptionsrecht im Schweizerischen Zivilgesetzbuch, in Kraft ab 1. April 1973

Die wichtigste Änderung im neuen Adoptionsrecht bestand darin, dass die adoptierte Person ganz aus der Herkunftsfamilie gelöst und wie ein leibliches Kind in die neue Familie integriert wurde, was als Volladoption bezeichnet wurde.

Um diese umfassende Adoption zu festigen, wurde das sogenannte Adoptionsgeheimnis eingeführt: Danach durften die leiblichen Eltern des Kindes nicht wissen, wer die Adoptiveltern waren, es sei denn, diese legten ihre Identität selbst offen.[54] Dabei handelte es sich um eine wichtige Neuerung, die einem Paradigmenwechsel gleichkam. Denn das frühere Adoptionsrecht, das 1912 mit der Inkraftsetzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (Art. 264-269) Gültigkeit erlangte hatte, kannte das Adoptionsgeheimnis nicht. Über Jahrzehnte hinweg durften die leiblichen Eltern wissen, bei wem ihr Kind lebte, das sie zur Adoption gegeben hatten. Ebenso konnten sie mit ihrem Kind in Kontakt stehen. So erklärte beispielsweise die II. Zivilkammer des zürcherischen Obergerichts 1955 in einem Fall, dass das Recht auf persönlichen Kontakt der leiblichen Eltern mit ihrem Kind durch dessen Adoption nicht aufgehoben sei. Mit dem revidierten Adoptionsrechts, das 1973 in Kraft trat, wurde im Gesetz jedoch die Volladoption etabliert. Damit wurde auch das Adoptionsgeheimnis eingeführt, das die Trennung zwischen leiblichen Eltern und Kind besiegeln sollte.[55] Dadurch verloren die leiblichen Eltern das Recht, das Kind zu besuchen oder zu erfahren, wie es ihm geht. Das gesetzlich verankerte Adoptionsgeheimnis sah vor, dass die Adoptiveltern den leiblichen Eltern des Kindes nicht bekannt gegeben werden durften, es sei denn, diese waren mit der Bekanntgabe einverstanden. Die Adoptiveltern waren verpflichtet, das Kind «in geeigneter Weise» über die Adoption aufzuklären.[56] Es lag in ihrer Hand, wie viele Informationen sie weitergaben. Wenn sie mit der Offenlegung der Herkunft nicht einverstanden waren, durfte das Adoptionsgeheimnis auch durch Dritte nicht verletzt werden.[57] Das Adoptionsgeheimnis hatte auch mit der Volljährigkeit des Kindes weiterhin Bestand. Der Adoptionsspezialist und Jurist Cyril Hegnauer hielt dazu fest: «Die Pflicht zur Wahrung des Adoptionsgeheimnisses entsteht mit der Unterbringung des

[53] Vgl. www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2365/ZGB_Adoption_Erl.-Bericht_de.pdf, S. 5, Zugriff am 25.1.2019.
[54] Art. 268b, ZGB 1973.
[55] https://www.zwangsadoption.ch/kontakt/adoptionsgeheimnis/, Zugriff am 29.11.2019.
[56] Hegnauer 1975, S. 158.
[57] Ebd.

Kindes zur späteren Adoption und dauert, solange ein Interesse der Adoptiveltern und des Adoptivkindes oder ihrer Angehörigen und Nachkommen besteht.»[58]

Das Adoptionsgeheimnis wurde von einzelnen namhaften Juristen, die sich mit Kindes- und Erwachsenenschutz befassten, befürwortet. Zum Beispiel von Max Hess: «Die volle soziale und seelisch-geistige Integration des Kindes in der neuen Gemeinschaft verlangt, dass die Kontakte zwischen den leiblichen Eltern und dem Kinde bereits mit Begründung des Pflegeverhältnisses gemäss Art. 264 ZGB abgebrochen werden.»[59] Dies erachtete er als Schutz für alle Beteiligten: «Das Adoptionsgeheimnis dient in erster Linie dem Schutz der neuen Gemeinschaft, also dem Kinde und den Adoptiveltern. Die neue Familie soll nicht gestört, beunruhigt oder negativen Einflüssen ausgesetzt werden. Das Adoptionsgeheimnis schützt aber auch die leiblichen Eltern, die weniger in Versuchung kommen, Nachforschungen nach ihrem Kinde anzustellen, wenn ihnen alle Angaben über die Pflegefamilie fehlen und wenn sie wissen, dass die Trennung als endgültig betrachtet werden muss.»[60] Das Adoptionsgeheimnis blieb in den 1970er- und 1980er-Jahren prägend. Die ersten Entscheide, in denen das Bundesgericht und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte einen grundsätzlichen Anspruch auf Kenntnis der eigenen Herkunft anerkannten, wurden erst nach der Jahrtausendwende gefällt.[61]

Mit der Revision des Adoptionsrechts und der Etablierung der Volladoption ging zudem einher, dass das Adoptivkind die gleiche Rechtsstellung wie leibliche Nachkommen bekam und im Falle eines ausländischen Kindes auch das Schweizer Bürgerrecht erhielt. Die Adoptiveltern konnten dem Kind einen neuen Namen geben.[62] Vorgesehen war weiter, dass den Interessen des adoptierten Kindes unter dem Rechtsbegriff des Kindeswohls mehr Beachtung zukommen sollte.[63] Der Jurist Cyril Hegnauer war zwei Jahre nach Inkrafttreten des neuen Adoptionsrechts überzeugt, dass dieses nun Vorrang gegenüber den Interessen der Adoptiveltern habe.[64] Dass das Kindeswohl in den juristischen Kommentaren in den 1970er-Jahren mehr Beachtung fand, zeigt sich auch bei den Kindesschutzbestimmungen des ZGB. Der Fokus verschob sich dort allmählich vom sogenannten pflichtwidrigen Verhalten der Eltern auf das Interesse der Kinder.[65] Bezüglich des Adoptionsrechts hält die Familienrechtlerin Ingeborg Schwenzer jedoch im Rückblick fest, dass die Bestimmungen von 1973 «noch weit davon entfernt» waren, die Bedürfnisse und Interessen der einzelnen Kinder wahrzunehmen. Sie betont, dass es auch im damaligen Adoptionsrecht um die «Konstruktion des bürgerlichen Idealtypus von Familie» ging. Dabei halfen

[58] Hegnauer 1975, S. 157.
[59] Hess 1976, S. 47. Der Jurist Max Hess setzte sich dafür ein, dass im Kindes- und Erwachsenenschutz die rechtlichen Grundlagen in der Praxis mit professionsbezogener Reflexion umgesetzt wurden. Er war in der Ausbildung von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter tätig. Zudem führte er Weiterbildungen für Behördenmitglieder durch und verfasste eine Wegleitung für Vormunde, die in mehreren Auflagen erschien. Vgl. zu seiner Person Bühler et al. 2019; Businger, Ramsauer 2019.
[60] Hess 1976, S. 47.
[61] Vgl. dazu die beiden Links http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F128-I-63%3Ade&lang=de&type=show_document, Zugriff am 29.11.2019 und https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/061124_egmr_jaeggi.pdf, Zugriff am 29.11.2019.
[62] Art. 267, Abs. 3, ZGB 1973.
[63] Art. 267, Abs. 1, ZGB 1973.
[64] Hegnauer 1975, S. 39–41.
[65] Businger, Ramsauer 2019, S. 142–147.

Adoptionen, von der Norm abweichende Umstände wie eine kinderlose Ehe oder eine nichteheliche Geburt zu verschleiern.[66]

Für die Sri-Lanka-Adoptionen im Untersuchungszeitraum waren diese rechtlichen Grundlagen zentral:

- Adoptierte ein Ehepaar ein Kind, mussten beide Elternteile mindestens 35 Jahre alt oder seit mindestens fünf Jahren verheiratet sein.[67] Dasselbe Alter galt für eine ledige Person, die ebenfalls ein Kind aufnehmen konnte.[68]
- Vater und Mutter des Kindes mussten der Adoption zustimmen.[69] Dies konnte bei der Vormundschaftsbehörde am Wohnsitz oder Aufenthaltsort der leiblichen Eltern oder des Kindes schriftlich oder mündlich erfolgen.[70] War ein Kind bevormundet, durfte die Adoption nur mit Zustimmung der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde erfolgen.[71] Von der Zustimmung eines Elternteils konnte dann abgesehen werden, wenn dieser unbekannt oder urteilsunfähig war, wenn er sich nicht ernsthaft um das Kind kümmerte oder nicht klar war, wo er sich aufhielt.[72]
- Die Zustimmung zur Adoption durfte nicht vor Ablauf von sechs Wochen seit der Geburt des Kindes erteilt werden.[73] An diese sechs Wochen reihte sich eine Widerrufsfrist von weiteren sechs Wochen.[74] War eine Zustimmung ohne gesetzlichen Grund nicht eingeholt worden, so konnten die leiblichen Eltern die Adoption anfechten, sofern das Wohl des Kindes nicht tangiert war.[75] Die Adoption konnte von jedermann und auch von der Heimat- oder Wohnsitzgemeinde innert zwei Jahren angefochten werden, wenn schwerwiegende Mängel vorlagen.[76]
- Die Adoption durfte erst nach einer umfassenden Untersuchung aller wesentlichen Umstände ausgesprochen werden. Wenn nötig wurden Sachverständige beigezogen. Dabei waren die Persönlichkeit und Gesundheit der Adoptiveltern und des -kindes abzuklären sowie die Entwicklung der Beziehung zwischen ihnen.[77]

Eine Adoption konnte erst beantragt und ausgesprochen werden, wenn die künftigen Adoptiveltern das Kind zuvor während mindestens zwei Jahren in Pflege bei sich aufgenommen und betreut hatten.[78] Dieses Pflegeverhältnis unterstand der Pflegekinderaufsicht und wurde vom Vormund überwacht.[79] Die darauf folgende Adoption sprach jeweils die kantonale Behörde am Wohnsitz der Adoptiveltern aus.[80]

[66] Schwenzer 2009, S. 98.
[67] Art. 264a, Abs. 2, ZGB 1973.
[68] Art. 264b, ZGB 1973 und Art. 264, Abs. 1, ZGB 1973.
[69] Art. 265a, Abs. 1, ZGB 1973.
[70] Art. 265a, Abs. 2, ZGB 1973.
[71] Art. 265, Abs. 3, ZGB 1973.
[72] Art. 265c, Abs. 1 und 2, ZGB 1973.
[73] Art. 265b, Abs. 1, ZGB 1973.
[74] Art. 265b, Abs. 2, ZGB1973.
[75] Art. 269, Abs. 1, ZGB 1973.
[76] Art. 269a, Abs. 1, ZBG 1973.
[77] Art. 268a, Abs. 1 und 2, ZGB 1973.
[78] Art. 264, ZGB 1973.
[79] Hegnauer 1975, S. 37. Ein Kind, dessen leiblichen Eltern die gesetzliche Vertretung nicht wahrnehmen konnten, brauchte einen Vormund. Diese Anforderung stellte das ZGB seit 1907/1912.
[80] Art. 268, Abs. 1, ZGB 1973.

Es war den Kantonen allerdings überlassen, ob sie dafür ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde einsetzten. Sie konnten die Bezirks- oder Kreisbehörden mit der Aufgabe betrauen. Nicht erlaubt war, eine Gemeindebehörde dazu zu verpflichten.[81] Dies hatte zur Folge, dass es in der Schweiz verschiedene Zuständigkeiten und Verfahren gab. Wer die Adoptionsgesuche entgegennahm und wer die Adoption aussprach, war von Kanton zu Kanton unterschiedlich geregelt.[82]

Die föderale Praxis galt auch für die Aufsicht über die Vermittlungsstellen und war bereits Anfang der 1970er-Jahre umstritten. Die beratende nationalrätliche Kommission und eine Expertenkommission sprachen sich dafür aus, dass nur der Bund die Adoptionsvermittlungen beaufsichtigen sollte. Sie kamen damit im Parlament jedoch nicht durch.[83] Der Jurist Cyril Hegnauer kritisierte 1975 diese Organisation der Aufsicht erneut. Da Adoptionen über Kantons- und Landesgrenzen hinaus erfolgten, müsste die Vermittlung nach einheitlichen Vorgaben vom Bund überwacht werden: «Das Beschwerderecht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und die freiwillige Zusammenarbeit der Adoptionsvermittlungsstellen vermögen diese Aufgabe nur unvollkommen zu erfüllen.»[84] Knapp zehn Jahre später, 1986, wies der Jurist Robert Zuegg darauf hin, dass eine solche Änderung nur mit einer Revision des Adoptionsrechts möglich wäre. Er räumte einer solchen aber geringe Chancen ein und schlug daher vor, die bisherigen Strukturen zu verbessern, indem beispielsweise die kantonalen Aufsichtsstellen zusammenarbeiten und gemeinsam Richtlinien erlassen würden.[85]

Von dieser zeitgenössischen rechtlichen Diskussion abgesehen, mussten die im jeweiligen Kanton zuständigen Behörden von Amtes wegen die Belege überprüfen, die zur Beurteilung des Adoptionsgesuchs notwendig waren.[86] Sie mussten kontrollieren, ob die gesetzlichen Voraussetzungen – beispielsweise das Mindestalter der Adoptiveltern oder die Zustimmung der leiblichen Eltern – eingehalten wurden. Darüber hinaus lag es an diesen Behörden, einzuschätzen, ob die Adoption dem Wohl des Kindes diente. Sie mussten die persönliche, gesundheitliche und erzieherische Eignung der Adoptiveltern berücksichtigen, wobei ihnen ein grosser Ermessensspielraum zustand. Fiel der behördliche Entscheid positiv aus, war er dem Eidgenössischen Amt für Zivilstandswesen mitzuteilen. Dieses führte ein zentrales Verzeichnis der Adoptionen, die in der Schweiz ausgesprochen wurden: «Es dient der Adoptionsstatistik und der Aufdeckung von Ehehindernissen zwischen Adoptivverwandten und angestammten Verwandten.»[87]

Doch bevor es so weit war, musste ein Kind in einem zweijährigen Pflegeverhältnis aufgenommen werden – bewilligt durch eine kommunale Behörde, beispielsweise eine Vormundschaftsbehörde oder ein

[81] Hegnauer 1975, S. 130.
[82] Ebd., S. 130–131.
[83] Ebd., S. 174.
[84] Ebd., S. 177.
[85] Zuegg 1996, S.117.
[86] Hegnauer 1994, S. 92.
[87] Hegnauer 1975, S. 133–142, Zitat S. 142.

Waisenamt. Damit sollten gemäss Hegnauer die Adoptiveltern eine «Probe- und Überlegensfrist» erhalten. Auf diese Weise sollte sich herausstellen, ob sie sich als Erziehende eigneten, eine dauerhafte stabile Beziehung möglich war und ob eine Adoption dem Wohl des Kindes diente.[88] Diese neue Regelung führte jedoch bei Adoptionen von Kindern aus dem Ausland zu Rechtsunsicherheiten und spezifischen Problemen, wie das Beispiel der Sri-Lanka-Adoptionen zeigt. Den ausländischen Paaren wurde in einem offiziellen Gerichtsverfahren in Colombo ein Baby überreicht: «Die Kinder aus Sri Lanka wurden durch die dortigen Behörden formalrechtlich den Adoptiveltern zugesprochen […].»[89] Doch diese formalrechtliche sri-lankische Adoption wurde in der Schweiz de facto nicht übernommen. Welche ausländischen Adoptionsurteile hierzulande anerkannt werden sollten, war eine komplexe Frage, mit der sich der Bund befassen musste. In einem Schreiben informierte er 1975 die Kantone, in welchen Herkunftsstaaten der ausländischen Pflege- respektive Adoptivkinder eine einfache Adoption oder eine Volladoption galt. Aus dieser Übersicht geht hervor, dass diverse Staaten beide Formen kannten. Die Schweiz musste daher prüfen, welche Bestimmungen im Einzelfall vorlagen. Die Liste der Länder war jedoch unvollständig. Angaben zu Sri Lanka fehlten.[90] Erst auf einer undatierten, späteren Liste kamen die Bestimmungen von Sri Lanka vor – basierend auf dem 1979 überarbeiteten «Adoption of Children's (Amendment) Act». Darin wurden die Adoptionen in Sri Lanka als Volladoptionen eingestuft, weil die Verbindung zwischen dem Kind und seiner leiblichen Familie beendet wurde. Es wurde vermerkt, dass das Kind zwar einige Erbrechte behalte, sonst allerdings den Status eines leiblichen Kindes erwerbe. Welche Erbrechte dies waren, geht aus den vorliegenden Dokumenten nicht hervor, auch nicht, was das für die Betroffenen bedeutet.[91] Obwohl die sri-lankischen Adoptionen grosso modo als Volladoptionen betrachtet wurden, waren sie in der Schweiz nicht anerkannt. Erst mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht (IPRG) ab 1989 wurde die Frage der Anerkennung gesetzlich geregelt: Danach wurde eine Adoption nur anerkannt, wenn sie im Wohnsitz- oder Heimatstaat der adoptierten Person ausgesprochen worden war.

Nicht alle ausländischen Pflegekinder, die zwecks einer Adoption in die Schweiz einreisten, wurden tatsächlich adoptiert. Dies stellte Marie-Françoise Lücker-Babel, Juristin bei der Genfer Kinderrechtsorganisation Defence for Children, in einer umfangreichen Studie 1991 kritisch fest.[92] Sie schätzte, dass ein bis zwei Prozent aller ausländischen Pflegekinder, die für eine Adoption in die Schweiz geholt wurden, nicht adoptiert und gar verstossen wurden. Die betroffenen Kinder verblieben in einem rechtlich

[88] Hegnauer 1975, S. 34.
[89] Vgl. StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Verfügung des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 14.5.1982. In anderen Kantonen, z. B. Genf, wurden künftige Adoptiveltern deutlich darauf hingewiesen, dass die Adoption erst in der Schweiz erfolgte, vgl. Kapitel 4.2.4.
[90] CH-BAR#E4110-03#2001/64#204*, Anhang des Schreibens des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements an die kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen und die nach kantonalem Recht zuständigen Adoptionsbehörden, 28.5.1975, mit einer Aufstellung der Staaten respektive Teilstaaten und der Angabe, ob deren Recht eine Volladoption und/oder eine einfache Adoption vorsah.
[91] «Adoption plénière: L'adoption est prononcée par décision judiciaire. En principe, la relation entre l'enfant et sa famille biologique est terminée, mais l'enfant conserve certains droits successoraux. L'enfant acquiert le statut d'un enfant légitime des parents adoptifs (à l'exception de certains droits successoraux).», in: CH-BAR#E4110-03#2003/262#199*, Länderliste mit geltendem Adoptionsrecht in einzelnen Staaten, undatiert.
[92] Lücker-Babel 1991.

prekären Status im Land, indem ihnen die schweizerische Staatsbürgerschaft verwehrt blieb und auch ihr Aufenthaltsrecht nicht gesichert war.[93] Dies zeigte sich etwa darin, dass das Bundesamt für Ausländerfragen den neu eingereisten Pflegekindern in der Regel eine Aufenthaltsdauer von «vorläufig einem Jahr» zugestand und mit dem Vermerk «mit Verlängerungsmöglichkeit» ergänzte.[94] Dies bedeutete, dass die Pflegeeltern nach einem Jahr einen Antrag auf Verlängerung stellen mussten. Lücker-Babel kritisierte grundsätzlich, dass das Kind in der schweizerischen Rechtsliteratur nicht «als Träger besonderer Rechte» gesehen wurde.[95] Dieses Problem zeige sich bei ausländischen Kindern verschärft, hielt sie fest. Das Risiko, dass Pflegeeltern angesichts der anforderungsreichen Aufgabe zu wenig geeignet waren, sei bei «Drittweltkindern» von vornherein «unverhältnismässig grösser» als bei Kindern aus der Schweiz. Die Folgen einer verfehlten Platzierung seien aber viel gravierender, weil das Kind kaum mehr in sein Herkunftsland zurückgeschickt werden konnte.[96] Lücker-Babel konstatierte in diesem Zusammenhang einen mangelhaften zivilrechtlichen Schutz dieser Kinder. Das zeigte sich auch darin, dass die Situation von ausländischen Adoptivkindern im neuen Adoptionsrecht von 1973 nicht mitbedacht wurde, obwohl seit den 1960er-Jahren immer wieder ausländische Kinder in der Schweiz aufgenommen und zum Teil auch adoptiert wurden.

Das neue Kindesrecht im Schweizerischen Zivilgesetzbuch, in Kraft ab 1. Januar 1978

Neben dem neuen Adoptionsrecht ist auch das Kindesrecht des Zivilgesetzbuchs zu nennen, das 1976 revidiert wurde und ab 1. Januar 1978 mit den neuen Bestimmungen galt. Mit Kindesrecht sind jene 96 Artikel im ZGB gemeint, die innerhalb des Familienrechts die Entstehung und Wirkungen des Kindesverhältnisses regelten. Mit der Revision wurden die Rechtsbeziehungen in der Familie neu gefasst. Massgeblich an den Neuformulierungen beteiligt war der Jurist Cyril Hegnauer, der auch als «Vater des neuen Kindesrechtes» bezeichnet wurde.[97] Mit der Revision von 1976 wurde der Kindesschutz ausgebaut. Die wichtigsten Punkte waren, dass uneheliche Kinder gegenüber ehelichen gleichgestellt wurden, unverheiratete Mütter die «elterliche Gewalt» erhielten und Mutter und Vater im Verhältnis zum Kind neu gleichberechtigt waren. Dadurch verbesserte sich die gesellschaftliche Position einer ledigen Mutter entscheidend. Dies dürfte dazu beigetragen haben, dass sich Frauen vermehrt dafür entschieden, ein uneheliches Kind selbst aufziehen.[98] Die Zahl der Adoptionen aus dem Inland ging in der Folge weiter zurück (vgl. Kapitel 2.2).

[93] Ebd., S. 28.
[94] Im Dossier CH-BAR#E2200.130#2000/223#20* finden sich mehr als ein Dutzend Einreisebewilligungen für srilankische Kinder, die für «vorläufig ein Jahr» ausgestellt wurden.
[95] Lücker-Babel 1991, S. 26.
[96] Ebd., S. 34.
[97] Dokumentation zum Seminar vom 11. und 12. Juni 1980 in Bern. Herausgegeben von der Schweizerischen Landeskonferenz für Sozialwesen, Kommission Familienrecht, 1981, S. 21.
[98] Vgl. Businger, Ramsauer 2019; Galle 2016.

Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern, in Kraft ab 1. Januar 1978

Das Pflegekinderwesen war gesetzlich lange nicht gesamtschweizerisch geregelt.[99] Dies änderte sich erst mit der Pflegekinderverordnung (PAVO) von 1977. Die PAVO erliess einheitliche Bestimmungen über die Aufnahme von Kindern ausserhalb des Elternhauses und die Aufsicht über das Pflegeverhältnis. Der Vollzug blieb wie beim Adoptionsrecht den Kantonen überlassen. Die Verordnung, die am 19. Oktober 1977 beschlossen wurde, trat am 1. Januar 1978 in Kraft.[100] Cyril Hegnauer wies darauf hin, dass es sich bei einem Pflegeverhältnis um ein «faktisches Familienverhältnis» handelte, das adoptionsähnliche Züge trug.[101]

Die zentralen Punkte der PAVO in Bezug auf Auslandsadoptionen waren die folgenden:

- Wer ein Pflegekind aufnahm, brauchte eine Bewilligung und unterstand der Aufsicht.[102] Wurde es zur späteren Adoption aufgenommen, so durfte die Bewilligung nur erteilt werden, wenn der Adoption keine gesetzlichen Hindernisse entgegenstanden.[103] Die Pflegeeltern mussten die Bewilligung im Voraus einholen – bevor das Kind zu ihnen kam.[104] Sie wurde ihnen für ein bestimmtes Kind erteilt und konnte befristet und mit Auflagen verbunden sein.[105]
- Die Bewilligung durfte nur erteilt werden, wenn die Pflegeeltern persönlich, gesundheitlich und erzieherisch in der Lage waren, ihre Aufgabe zu erfüllen, und die Verhältnisse so waren, dass eine gute Pflege, Erziehung und Ausbildung für das Kind gewährleistet werden konnte.[106]
- Zuständig für die Bewilligung und Aufsicht des Pflegeverhältnisses war die Vormundschaftsbehörde am Wohnort der Pflegeeltern.[107] Diese bestimmte eine Person, welche die Verhältnisse mindestens einmal pro Jahr mit einem Hausbesuch kontrollierte. Wenn nötig, sollten mehr Hausbesuche erfolgen und Sachverständige beigezogen werden.[108] Diese Abklärung konnte einer Adoptionsvermittlungsstelle übertragen werden.[109] Die Hausbesuche konnten ausgesetzt werden, wenn sicher war, dass der gesetzliche Vertreter oder Versorger das Pflegeverhältnis genügend überwachte oder eine Gefährdung aus andern Gründen ausgeschlossen werden konnte.[110] War das Pflegeverhältnis mangelhaft und gab es Schwierigkeiten, die nicht behoben werden konnten, so entzog die Aufsichtsbehörde am Wohnort der Pflegefamilie die Bewilligung. Sie forderte dann den gesetzlichen Vertreter auf, das Kind anderswo unterzubringen.[111] Wenn

[99] Leuenberger, Seglias 2008, S. 81–87.
[100] Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977, abgekürzt PAVO genannt.
[101] Hegnauer 1994, S. 73.
[102] Art. 1, Abs. 1, PAVO 1977.
[103] Art. 5, Abs. 3, PAVO 1977.
[104] Art. 8, Abs. 1, PAVO 1977.
[105] Art. 8, Abs. 2, PAVO 1977.
[106] Art. 5, Abs. 1, PAVO 1977.
[107] Art. 2, Abs. 1, PAVO 1977. Die Kantone konnten dies an andere geeignete Stellen delegieren. Vgl. Art. 2, Abs. 2, PAVO 1977.
[108] Art. 7, Abs. 1, PAVO 1977.
[109] Art. 7, Abs. 2, PAVO 1977.
[110] Art. 10, Abs. 3, PAVO 1977.
[111] Art. 11, Abs. 1, PAVO 1977.

dieser der Aufforderung nicht nachkam, brachte die Behörde das Kind selbst vorläufig woanders unter.[112] Sie hatte zudem geordnete Akten über das Pflegeverhältnis zu führen, musste dessen Beginn und das Ende sowie die Ergebnisse der Besuche festhalten.[113]

Für die Aufnahme eines ausländischen Kindes, das nicht in der Schweiz zur Welt kam, wurden mit dem Artikel 6 der PAVO erstmals spezifische Bestimmungen erlassen:

- Es musste eine Einreisebewilligung vorliegen oder eine Aufenthaltsbewilligung zugesichert sein.[114] Dafür überwies die Behörde[115] den Antrag für die Aufnahme eines Pflegekindes mit ihrem Bericht vorgängig der kantonalen Fremdenpolizei[116]. In einem weiteren Schritt erteilte die Eidgenössische Fremdenpolizei respektive das Bundesamt für Ausländerfragen auf Antrag der kantonalen Fremdenpolizei eine Bewilligung.
- Es musste eine Erklärung über den Zweck der Unterbringung in der Schweiz und eine Zustimmung der leiblichen Eltern oder des gesetzlichen Vertreters nach dem Heimatrecht des Kindes vorliegen.[117]
- Es musste angenommen werden können, dass die Pflegefamilie den besonderen Anforderungen gewachsen war, die mit der Herkunft des ausländischen Kindes verbunden waren.[118] Die Pflegeeltern verpflichteten sich schriftlich, dauerhaft sämtliche Unterhaltskosten für das Kind zu übernehmen, unabhängig davon, wie sich das Pflegeverhältnis entwickelte.[119]

Geänderte Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern, in Kraft ab 1. Januar 1989

Einzelne Artikel der Pflegekinderverordnung (PAVO) von 1977 wurden rund zehn Jahre später präzisiert – insbesondere in Bezug auf die Aufnahme von ausländischen Kindern und einen besseren Schutz vor Kinderhandel.[120] Der Revision ging ein Vernehmlassungsverfahren voraus, welches das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 23. Dezember 1986 eröffnet hatte. In diesem Rahmen äusserten sich zahlreiche Kantone, vereinzelte Vermittlungsstellen und Organisationen, die sich für den Kindesschutz einsetzten.[121] Die Antworten offenbarten zahlreiche Schwierigkeiten und Missstände rund um die Auslandsadoptionen. Der Kanton Basel-Landschaft sprach etwa von einem «Informationsmanko» und regte dazu an, dass der Bund dieses mit Hilfe von Merkblättern und Informationen an die

[112] Art. 11, Abs. 2, PAVO 1977.
[113] Art. 21, Abs. 1 und Abs. 1a, PAVO 1977.
[114] Art. 6, Abs. 2a, PAVO 1977.
[115] Diese wurde vom Gesetzgeber nicht genauer bestimmt. Es handelte sich um eine kommunale Pflegekinderbehörde, die in den verschiedenen Gemeinden und Kantonen jeweils unterschiedlich hiess.
[116] Art. 6, Abs. 3, PAVO 1977.
[117] Art. 6, Abs. 2c, PAVO 1977.
[118] Art. 6, Abs. 2b, PAVO 1977. Diese Kriterien wurden im Gesetz nicht konkreter benannt.
[119] Art. 6, Abs. 2d, PAVO 1977.
[120] CH-BAR#E4114A#1994/205#750*, Revision der PAVO und Resultate der Vernehmlassung, Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, Juli 1987.
[121] Vgl. CH-BAR#E4114A#1994/205#750*, Resultate des Vernehmlassungsverfahrens der revidierten PAVO und Adoptionsvermittlungsverordnung.

Bevölkerung beheben sollte.[122] Der Kanton Glarus wies darauf hin, dass viele Kinder ohne anerkannte Vermittlungsstellen in die Schweiz geholt worden seien. Dadurch würden «wünschbare und erforderliche Abklärungen zum Teil umgangen».[123] Während der Kanton Luzern die Ansicht vertrat, die Revision gehe zu weit, taxierte der Kanton Uri sie als zu geringfügig. Es brauche Massnahmen, um zu verhindern, «dass weiterhin Einreisen auf dem 'Schwarzmarkt' getätigt werden können», hiess es in der Antwort des Kantons Uri.[124] Ebenfalls eine weitreichende Revision wünschte sich der Kanton Zug. Denn in den vergangenen Jahren «haben sich wiederholt missbräuchliche Verhaltensweisen von Vermittlungsstellen gezeigt». Dabei sei unter anderem eine «Mitwirkung und die Beeinflussung der Pflegeeltern anonym aus dem Hintergrund» erfolgt oder die «erforderlichen Erhebungen [seien] einfach abgewälzt» worden.[125] Auch Basel-Stadt machte sich für eine Eindämmung des Wirkungskreises der Vermittlungsstellen stark. Der Kanton kritisierte, dass die kantonalen Bewilligungsbehörden sich auf die Abklärungen der künftigen Adoptiveltern durch die Vermittlungsstellen abstützen durften. Dadurch bekämen diese «faktisch die Kontrolle von Motivation und Eignung der Pflegeeltern», wodurch «erneut eine Vermengung» von geschäftlichen Interessen und Beachtung des Kindeswohls möglich werde.[126] Ebenfalls kritisierte Basel-Stadt, dass Vermittlungspersonen als gesetzliche Vertreter jener Kinder eingesetzt werden konnten, die durch sie in die Schweiz gekommen waren. Das sei «angewandte Praxis», die durch die vorgeschlagene Revision nicht behoben würde. Einige der Kantone – wie etwa Zürich oder St. Gallen – sprachen sich für eine zentrale Behörde in den Kantonen aus, die Bewilligungen zur Aufnahme eines ausländischen Kindes prüfen sollte.[127]

Seitens der Adoptionsvermittlungsstellen fielen die Antworten unterschiedlich aus. Das Bureau genevois d'Adoption, das Kinder aus dem Ausland vermittelte, räumte zwar ein, dass es bei Auslandsadoptionen zu Problemen gekommen sei, allerdings seien die Schlussfolgerungen der Revision in der Praxis schwierig umsetzbar. Die Rolle der Vermittler sei etwa nicht klar geregelt.[128] Anders sahen dies die Adoptivkindervermittlung Zürich und Rapperswil, beides Inlandsvermittlungsstellen, die gemeinsam mit dem Kinderdorf Pestalozzi eine Antwort zur Vernehmlassung einsandten. Die Revision gehe zwar in die «richtige Richtung», doch hinsichtlich des Kindeswohl sei eine «strengere Fassung [...] unbedingt erforderlich».[129] Sie regten dazu an, dass beispielsweise das ausländische Kind bei seiner Einreise in die

[122] Vgl. CH-BAR#E4114A#1994/205#750* Antwort des Kantons Basel-Landschaft im Vernehmlassungsverfahren der revidierten PAVO und Verordnung zur Adoptionsvermittlung, undatiert.
[123] Vgl. CH-BAR#E4114A#1994/205#750* Antwort des Kantons Glarus im Vernehmlassungsverfahren der revidierten PAVO und Verordnung zur Adoptionsvermittlung, undatiert.
[124] Vgl. CH-BAR#E4114A#1994/205#750* Antwort des Kantons Uri im Vernehmlassungsverfahren der revidierten PAVO und Verordnung zur Adoptionsvermittlung, undatiert.
[125] Vgl. CH-BAR#E4114A#1994/205#750* Antwort des Kantons Zug im Vernehmlassungsverfahren der revidierten PAVO und Verordnung zur Adoptionsvermittlung, undatiert.
[126] Vgl. CH-BAR#E4114A#1994/205#750* Antwort des Kantons Basel-Stadt im Vernehmlassungsverfahren der revidierten PAVO und Verordnung zur Adoptionsvermittlung, undatiert.
[127] Vgl. CH-BAR#E4114A#1994/205#750* Antworten der Kantone Zürich und St. Gallen im Vernehmlassungsverfahren der revidierten PAVO und Verordnung zur Adoptionsvermittlung, undatiert.
[128] Vgl. CH-BAR#E4114A#1994/205#750* Antwort des Bureau genevois d'Adoption im Vernehmlassungsverfahren der revidierten PAVO und Verordnung zur Adoptionsvermittlung, undatiert.
[129] Vgl. CH-BAR#E4114A#1994/205#750*, Antwort der Adoptivkindervermittlungsstelle Zürich und Rapperswil und das Kinderdorf Pestalozzi (Trogen) im Vernehmlassungsverfahren der revidierten PAVO und Verordnung zur Adoptionsvermittlung, undatiert.

Schweiz nicht älter als fünf Jahre sein sollte, aber auch, dass der Bund Richtlinien für eine einheitliche statistische Erfassung der Adoptionen erlassen sollte. Nur damit sei überprüfbar, ob die Revision tatsächlich die gewünschten Wirkungen erzielen werde.[130]

Die beiden letzten Forderungen wurden in der neuen Verordnung nicht aufgenommen. Die zu vollziehenden Änderungen wurden am 21. Dezember 1988 beschlossen und galten ab 1. Januar 1989.[131] Die wichtigsten Punkte in Bezug auf die Auslandsadoptionen waren die folgenden:

- Die Eignung der künftigen Adoptiveltern sollte besonders beachtet werden, wenn der Altersunterschied zum Kind mehr als vierzig Jahre betrug, das Kind behindert war oder anderweitig Schwierigkeiten hatte, sich in der neuen Familie einzuleben oder wenn mehrere Kinder aufgenommen werden sollten.[132] Bei einer Aufnahme im Hinblick auf eine spätere Adoption mussten die Verhältnisse durch einen Sachverständigen in Sozialarbeit abgeklärt werden. Die Behörde konnte damit auch eine Adoptionsvermittlungsstelle beauftragen.[133]
- Pflegeeltern, die ein ausländisches Kind aufnahmen, mussten einen ärztlichen Bericht über die Gesundheit und das bisherige Leben des Kindes vorlegen.[134] Zudem hatten sie bestimmte Auflagen zu erfüllen, wie beispielsweise eine Unterhaltsverpflichtung zu unterzeichnen und im Gesuch das Herkunftsland des Kindes sowie die schweizerische oder ausländische Vermittlungsstelle anzugeben.[135]
- Erforderlich war auch die Zustimmung der Eltern des Kindes zur Adoption oder die Erklärung einer Behörde des Herkunftslandes, weshalb dieses Einverständnis nicht erfolgte.[136] Darüber hinaus wurde eine Zustimmung der zuständigen Behörde im Herkunftsland verlangt, dass das Kind Pflegeeltern in der Schweiz anvertraut werden durfte.[137]
- Wenn die Pflegeeltern für die Aufnahme eines ausländischen Kindes zur späteren Adoption als geeignet betrachtet wurden, und sie sich schriftlich verpflichteten, in jedem Fall für den Unterhalt des Kindes in der Schweiz aufzukommen, konnte eine Aufnahme vorläufig bewilligt werden, auch wenn das Kind noch nicht bestimmt war.[138] Bei einer vorläufigen Bewilligung durfte die Fremdenpolizei – oder mit ihrem Einverständnis die schweizerische Vertretung im Herkunftsland des Kindes – das Visum oder die definitive Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung erst dann ausstellen, wenn die notwendigen Dokumente vorlagen wie ein ärztlicher Bericht, die Lebensgeschichte des Kindes, die Zustimmung der Eltern und eine Erklärung der zuständigen

[130] Ebd.
[131] Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 21. Dezember 1988.
[132] Art. 5, Abs. 3, PAVO 1988.
[133] Art. 7, Abs. 2, PAVO 1988.
[134] Art. 6, Abs. 2a und 2b, PAVO 1988.
[135] Art. 8a, Abs. 2a und 2b, PAVO 1988.
[136] Art. 6, Abs. 2c, PAVO 1988.
[137] Art. 6, Abs. 2d, PAVO 1988.
[138] Art. 8a, Abs. 1, PAVO 1988.

Behörde im Herkunftsland, dass das Kind Pflegeeltern anvertraut werden durfte.[139] Die Behörde entschied nach der Einreise des Kindes, ob die Bewilligung endgültig erteilt wurde.[140]

- Die Behörde sorgte dafür, dass die gesetzliche Vertretung des Kindes geregelt war.[141]

Die Verordnung über die Adoptionsvermittlung, in Kraft ab 16. April 1973

Mit dieser Verordnung wurde die Adoptionsvermittlung in der Schweiz erstmals gesetzlich geregelt. Die neuen Bestimmungen wurden am 28. März 1973 beschlossen und am 16. April 1973 rechtskräftig.[142] Der Begriff der Vermittlung wurde darin definiert, allerdings vage. Als Vermittlung galt der Nachweis der «Gelegenheit», ein Kind zu adoptieren oder adoptieren zu lassen und allenfalls dessen «Unterbringung bei Pflegeeltern zur späteren Adoption».[143] Eine Vermittlung durfte nur erfolgen, wenn zu erwarten war, dass eine spätere Adoption dem Wohl des Kindes diente.[144] Die Vermittlungsperson – eine Einzelperson oder eine verantwortliche Person einer Stiftung oder eines Vereins – brauchte dafür eine Bewilligung der kantonalen Aufsichtsbehörde, die für die ganze Schweiz galt.[145] Sie musste in der Schweiz wohnen.[146] Zudem hatte sie für sich und ihre Hilfspersonen ein einwandfreies Leumundszeugnis vorzulegen.[147] Weiter hatte sie eine Ausbildung in der Jugendfürsorge auszuweisen.[148] Wer ausländische Kinder in der Schweiz platzierte, brauchte für diese zwischenstaatliche Vermittlung eine Sonderbewilligung, musste die sozialen Verhältnisse im Herkunftsland des Kindes kennen sowie das internationale Recht einhalten.[149]

Alle erteilten Bewilligungen waren befristet, konnten aber nach Ablauf der Frist erneuert werden.[150] Nachdem die Vermittlungsperson ihre Tätigkeit aufgenommen hatte, musste sie regelmässig ihre Arbeitsmethode, ihren Finanzplan und die Vermittlungsgebühren darlegen sowie die Tarife genehmigen lassen. Handelte sie im Namen eines Vereins, waren auch dessen Statuten beizubringen.[151] Gesetzlich vorgeschrieben waren eine systematisch geordnete Aktenführung und ein jährlicher ausführlicher Tätigkeitsbericht zuhanden der Aufsichtsbehörde.[152]

Die Adoptionsvermittlungsverordnung hielt bereit 1973 zentrale Punkte fest: Das Kind durfte im Hinblick auf eine Adoption erst nach einer umfassenden Untersuchung der Verhältnisse bei einer Pflegefamilie

[139] Art. 8b, Abs. 3a und 3c, PAVO 1988.
[140] Art. 8a, Abs. 5, PAVO 1988.
[141] Art. 10, Abs. 4, PAVO 1988.
[142] Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[143] Art. 2, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[144] Art. 3, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[145] Art. 4, Abs. 1, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[146] Art. 5, Abs. 1a, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[147] Art. 5, Abs. 1b, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[148] Art. 5, Abs. 1c, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[149] Art. 6, Abs. 1, 2a und 3, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[150] Art. 7, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[151] Art. 5, Abs. 1d, 1e, Abs. 2, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[152] Art. 14, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.

untergebracht werden.[153] Gesetzlich erforderlich war die Zustimmung der leiblichen Eltern.[154] Auch die finanziellen Aspekte wurden im Gesetz geregelt. Die Vermittlungsperson konnte einen Ersatz ihrer Auslagen beanspruchen. Allerdings durfte sie nur eine «mässige Vergütung» für ihre Bemühungen verlangen. Sie durfte keine Vergütungen von Pflegeeltern entgegennehmen. Auch waren jegliche Vergütungen an leibliche Eltern verboten.[155]

Wurde das Gesuch nicht rechtzeitig gestellt oder abgewiesen, so war die Vermittlungstätigkeit einzustellen.[156] Die Aufsichtsbehörde hatte zudem das Recht, einer Vermittlungsperson die Bewilligung zu entziehen, wenn diese unwahre oder irreführende Angaben machte, die Voraussetzungen nicht mehr erfüllte, den vorgegebenen Verpflichtungen wiederholt nicht nachkam oder der Verordnung «in schwerer Weise» zuwiderhandelte.[157] Bei Verstössen konnte sie eine Busse verhängen oder die Vermittlungsperson verwarnen.[158] Jeder Kanton beauftragte eine einzige kantonale Behörde mit der Aufsicht.[159] Behörden oder Beamte, die Verstösse gegen die Verordnung feststellten, «sind verpflichtet, sie dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zuhanden der zuständigen Aufsichtsbehörde sofort anzuzeigen».[160] Die Verfügungen der kantonalen Aufsichtsbehörden unterstanden der Verwaltungsgerichtsbeschwerde des Bundesgerichts. Dabei war das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die beschwerdeberechtigte Bundesbehörde.[161] Das EJPD hätte also eine Beschwerdemöglichkeit gegen kantonale Entscheide gehabt. Dass es dieses Recht im Zusammenhang mit den kritisierten Adoptionen aus Sri Lanka je ausgeübt hat, geht aus dem umfangreich gesichteten Archivmaterials nicht hervor.

Geänderte Verordnungen über die Adoptionsvermittlung, in Kraft ab 1. Januar 1978 und ab 1. Januar 1989

Die Verordnung über die Adoptionsvermittlung wurde 1977 erstmals in wenigen Punkten ergänzt. Vor der zweiten Revision wies der Adoptionsspezialist Robert Zuegg 1986 auf eine Gesetzeslücke hin. Es fehlte etwa ein Verbot, schwangere Frauen zu vermitteln, die nach der Entbindung ihr Kind zur Adoption gaben. In einem solchen Fall würden Kinder zur Adoption vermittelt, bevor sie überhaupt geboren waren. Er schlug aber vor, dies im Strafgesetzbuch zu regeln.[162]

Die zweite Überarbeitung der Verordnung über die Adoptionsvermittlung wurde 1988 beschlossen. Die neuen Bestimmungen, die ab 1. Januar 1989 galten, regelten insbesondere die zwischenstaatliche Ver-

[153] Art. 9, Abs. 1, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[154] Art. 9, Abs. 2a, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[155] Art. 13, Abs. 1 und 2, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[156] Art. 25, Abs. 2, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[157] Art. 17, Abs. 1a bis c, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[158] Art. 17. Abs. 2a bis c, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[159] Art. 21a, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[160] Art. 23, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[161] Art. 24 Abs. 1 und 2, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[162] Zuegg 1996, S. 115.

mittlung genauer. Diese waren für die Sri-Lanka-Adoptionen massgeblich. Neu galt nun, dass jede Vermittlungsperson für jedes Land, aus dem sie Kinder zur Adoption in die Schweiz brachte, eine spezifische Zusatzbewilligung der Aufsichtsbehörde benötigte.[163] Dabei handelte es sich um eine Bestimmung, die das Bundesamt für Justiz bereits 1982 empfohlen hatte.[164] Die Vermittlungsperson war neu verpflichtet, über die kulturellen, sozialen und rechtlichen Verhältnisse der jeweiligen Herkunftsländer Bescheid zu wissen und deren Gesetze einzuhalten.[165]

Das Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht, in Kraft ab 1. Januar 1989

Für Auslandsadoptionen weiter relevant waren die Bestimmungen zur Adoption in den Artikeln 75 bis 78 im Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht, das am 18. Dezember 1987 beschlossen wurde und am 1. Januar 1989 in Kraft trat.[166] Darin wurden Bestimmungen zur Zuständigkeit von Schweizer Behörden bei der Aufnahme von Kindern aus dem Ausland verankert:

- Eine Adoption wurde von Schweizer Gerichten oder Behörden ausgesprochen.[167]
- Die Voraussetzungen für die Adoption eines Kindes aus dem Ausland in der Schweiz unterstand schweizerischem Recht.[168]
- Eine ausländische Adoption wurde in der Schweiz nur dann anerkannt, wenn sie in einem Staat ausgesprochen worden war, in dem die adoptierende Person wohnte oder heimatberechtigt war.[169]

Mit dieser Regelung im Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht wurde bekräftigt, dass ausländische Kinder, die in ihrem Herkunftsland Ehepaaren oder Einzelpersonen aus der Schweiz zur Adoption übergeben wurden, in der Schweiz nicht als adoptiert galten, selbst wenn dieser Akt in Form eines Gerichtsverfahrens stattfand. Diese Regelung verdeutlichte in Anlehnung an das gesetzlich vorgeschriebene zweijährige Pflegeverhältnis, dass das Adoptionsverfahren erst in der Schweiz eingeleitet und die Adoption hier vollzogen werden musste.

[163] Art. 6, Abs. 3, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 21. Dezember 1988.
[164] CH-BAR#E4110B#1998-166#396*, Schreiben des Bundesamts für Justiz an die kantonalen Aufsichtsbehörden über die Adoptionsvermittlung, 6.12.1982.
[165] Art. 6, Abs. 2a bis c, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 21. Dezember 1988 und Art. 9, Abs. 3, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 21. Dezember 1988.
[166] Vgl. www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19870312/index.html, Zugriff am 24.1.2019.
[167] Art. 75, Abs. 1, Internationales Privatrecht (IPR) 1987, in: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19870312/index.html, Zugriff am 24.1.2019.
[168] Art. 77, Abs. 1, IPR 1987, in: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19870312/index.html, Zugriff am 24.1.2019.
[169] Art. 78, Abs. 1, IPR 1987, in: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19870312/index.html, Zugriff am 24.1.2019.

Aspekte des europäischen Adoptionsrechts

Nicht nur in der Schweiz, auch innerhalb von Europa wurden in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die rechtlichen Grundlagen zu den Adoptionen vertieft und weiter ausgearbeitet. Das europäische Übereinkommen über die Adoption von Kindern wurde am 24. April 1967 in Strassburg abgeschlossen und vom Eidgenössischen Parlament am 27. April 1972 genehmigt. Die Ratifikationsurkunde wurde noch im selben Jahr, am 29. Dezember 1972, hinterlegt. Das Übereinkommen trat in der Schweiz am 1. April 1973 in Kraft.[170] Als Vertragspartei war die Schweiz dazu verpflichtet, wesentliche Adoptionsbestimmungen in ihrer Gesetzgebung zu berücksichtigen. Allerdings ergaben sich daraus keine direkten Rechte für Privatpersonen. Das Übereinkommen verpflichtete lediglich die Vertragsstaaten, die vereinbarten Grundsätze im nationalen Recht umzusetzen.

So durfte beispielsweise gemäss Übereinkommen ein Kind nur angenommen werden, wenn die annehmende Person ein bestimmtes Mindestalter erreicht hatte. Dieses mussten die Staaten zwischen 21 und 35 Jahren ansetzen. Dieses Erfordernis erfüllte das schweizerische Recht.[171] Auch ein zweiter Passus zeigt, dass es mit den europäischen Bestimmungen kompatibel war. Im europäischen Übereinkommen wurde verlangt, dass die Adoptiveltern und das Kind berechtigt sein sollten, Informationen aus den Zivilstandsregistern zu bekommen, die den Tag und den Ort der Geburt des Kindes bescheinigen. Bei der Adoption in der Schweiz wurde eine neue Geburtsurkunde erstellt mit den Namen der Adoptiveltern. Geburtsort und -datum wurden dabei nicht geändert. Dies war nicht Teil des Adoptionsgeheimnisses in der Schweiz, das den neuen Namen des Kindes schützte. Das heisst, auch in diesem zweiten Punkt entsprachen die Bestimmungen der schweizerischen Gesetzgebung den Erfordernissen des europäischen Übereinkommens.[172] Das Parlament hatte somit das Europaratsübereinkommen im Rahmen der Revision von 1973 umgesetzt.[173]

Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, in Kraft ab 1. Januar 1934

Ebenfalls relevant für die Auslandsadoptionen im Untersuchungszeitraum dieses Berichts war das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) vom 26. März 1931. Es wurde 1934 in Kraft gesetzt und regelte die Einreise, den Aufenthalt und die Ausreise von ausländischen

[170] In: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19670071/, Zugriff am 21.1.2019.
[171] In: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19670071/, Zugriff am 21.1.2019. Vgl. zum Schweizer Recht Art. 264a, Abs. 2, ZGB, 1973 und die Auskunft von J. Schickel-Küng, Bundesamt für Justiz, E-Mail an das Forschungsteam, 12.8.2019.
[172] In: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19670071/, Zugriff am 21.1.2019.
[173] Vgl. dazu die drei Botschaften, alle vom 12. Mai 1973, im Bundesblatt Nr. 24 vom 18. Mai 1971, https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/1971/index_24.html, Zugriff am 24.10.2019. Zum Haager Übereinkommen vgl. auch Zuegg 1996; Amstutz/O'Connor 2002, S. 41.

Staatsangehörigen.[174] Das ANAG selbst enthielt keine Bestimmungen zum Aufenthalt von Pflegekindern zwecks späterer Adoption in der Schweiz.

Im Zusammenhang mit den Auslandsadoptionen verschickte die Bundesbehörde deshalb bereits 1965 und 1967 ergänzende Anweisungen an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden (vgl. Kapitel 4.2.3, 5.6 und 5.8), zum Beispiel zur Aufnahme von vietnamesischen Pflegekindern.[175] Wichtig war die Verordnung von 1986 über die Beschränkung der Ausländerzahlen in der Schweiz. Der Artikel 35 dieser Verordnung sah vor, dass die Aufenthaltsgenehmigung für Pflege- und künftige Adoptivkinder erfolgen durfte, wenn die Bedingungen erfüllt waren, die das Adoptionsrecht vorgab.[176] Diese zahlreichen und verschiedenen Weisungen zeigen, dass das ANAG von 1934 keine differenzierte Rechtsgrundlage war angesichts der neuen Fragen, die ab den 1960er-Jahren mit der Aufnahme von ausländischen Pflege- und Adoptivkinder aufkamen.

Schweizerisches Strafgesetzbuch, in Kraft seit 1. Januar 1942

Das Schweizerische Strafgesetzbuch wurde am 21. Dezember 1937 erlassen und trat 1942 in Kraft. Das Strafrecht behandelt verbotene und kriminelle Verhaltensweisen.[177] Dazu gehören beispielsweise die Entführung eines Kindes,[178] die Entziehung von Minderjährigen,[179] die Urkundenfälschung,[180] die Fälschung von Ausweisen[181] oder die Erschleichung einer falschen Beurkundung.[182] Wie die folgenden Kapitel in diesem Bericht zeigen, gelangten sri-lankische Kinder mit Dokumenten in die Schweiz, die gravierende Mängel und widersprüchliche Angaben aufwiesen. Hinweise auf Missstände bei diesen internationalen Adoptionen gibt es in den untersuchten Akten viele. Ob sie strafrechtlich relevant waren, müssten im Einzelfall von Juristen und allenfalls von Strafverfolgungsbehörden unter Berücksichtigung der Verjährungsfristen geprüft werden.

[174] Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer und der Vollziehungsverordnung vom 5. Mai 1933, mit einer einlässlichen Darstellung der neuen Vorschriften für die Praxis, sowie einem alphabetischen Sachregister, Zürich 1934. Vgl. auch Spescha et al. 2015, S. 56–57.
[175] CH-BAR, E4300C-01#1960/27#291*, Kreisschreiben Nr. 21/67 «Dauernde Aufnahme von elternlosen oder verlassenen Kindern aus Vietnam bei den Pflegeeltern», 27.7.1967.
[176] Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6. Oktober 1986, SR 823.21. Weitere wichtige Verordnungen, die allgemein das ANAG ergänzten, waren die folgenden: Verordnung vom 10. April 1946 über Einreise und Anmeldung der Ausländer, SR 142.211; Ausführungbestimmungen von 1949, SR 142.201; Bestimmungen über das Ausländerzentralregister, SR 142.215; Verordnung vom 20. Januar 1971 über die Meldung wegziehender Ausländer, SR 142.212.
[177] Gschwend, Lukas, Strafrecht, in: Historisches Lexikon der Schweiz HLS, Version vom 26.11.2013, siehe: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009616/2013-11-26/, Zugriff am 29.11.2019.
[178] Art. 185, StGB 1937. Vgl. auch Stratenwerth 1983, S. 103.
[179] Art. 220, StGB 1937.
[180] Art. 251, StGB 1937.
[181] Art. 252, StGB 1937.
[182] Art. 253, StGB 1937. Privatbestechungstatbestände wurden erst am 1.7.2016 im Schweizerischen Strafgesetzbuch aufgenommen. Darunter fallen die Bestechung fremder Amtsträger (Art. 322^{septies} StGB) und das Bestechen Privater (Art. 322^{octies}).

3.2 Ausführungsbestimmungen der Kantone Bern, Genf und St. Gallen

Die Auswirkungen der föderalistischen Strukturen in der Schweiz sind aus historischer Sicht für das Bildungs- und Sozialwesen gut untersucht. In mehreren Studien wurde aufgezeigt, dass sich die Praxis im 20. Jahrhundert von Kanton zu Kanton stark unterschied.[183] Für Kinder und Jugendliche, die von einer bestimmten Fürsorge- und Vormundschaftspraxis betroffen waren, indem sie beispielsweise in ein Kinder- oder Erziehungsheim eingewiesen wurden, war dies besonders bedeutungsvoll, denn die Eingriffe in ihre Persönlichkeitsrechte waren massiv. Die Auswirkungen hingen davon ab, in welchem Kanton sie wohnten. Ob adoptierte sri-lankische Kinder während ihres Aufwachsens in der Schweiz umplatziert und in einem Heim untergebracht wurden, müsste systematisch untersucht werden. Im Rahmen dieses Berichts konnte dies nicht geleistet werden. Zweifellos stellte eine Adoption jedoch für die Betroffenen einen einschneidenden Eingriff in ihre Persönlichkeitsrechte dar. Dieser Eingriff wurde durch eine Behördenpraxis geprägt, die in den Kantonen unterschiedlich ausfiel (vgl. Kapitel 6). Auch die Bestimmungen zur Adoption unterschieden sich in den drei untersuchten Kantonen Bern, Genf und St. Gallen teils markant, wie in den folgenden Ausführungen aufgezeigt wird.

Kanton Bern

Die umfassende Revision des Adoptionsgesetzes von 1972 bedingte eine Änderung des bernischen Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch. Das Verfahren und die Zuständigkeiten mussten neu geregelt werden. In zweiter Lesung verabschiedete der Grosse Rat des Kantons Bern am 6. Februar 1973 den entsprechenden Gesetzestext.[184] Er trat am 1. April 1973 in Kraft. Eine öffentliche Beurkundung durch einen Notar reichte fortan nicht mehr, um ein Kind zu adoptieren. Vielmehr brauchte es die Zustimmung der kantonalen Behörde. Die Justizdirektion sprach nun die Adoptionen aus. Das dort angesiedelte Kantonale Jugendamt übernahm die «Instruktion der Gesuche».[185] Gemäss Verordnung betreffend der behördlichen Zuständigkeiten war im Auftrag des Regierungsrates der Justizdirektion verantwortlich für die Aufsicht über die Vermittlungsstellen. Der Appellationshof beurteilte allfällige «Anfechtungen von Adoptionen» gerichtlich.[186]

[183] Vgl. z. B. Bühler et al. 2019. In dieser Studie wurde die Rechtspraxis der Anstaltsversorgung in den Kantonen Freiburg, Waadt, Zürich und Schwyz verglichen.
[184] StABE, BB 03 4.354: Gesetz betreffend Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Änderung), beschlossen durch den Grossen Rat des Kantons Bern, 6.2.1973.
[185] Verwaltungsbericht der Justizdirektion, in: Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern für das Jahr 1972. Siehe https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=skb-007:1972:0#96, Zugriff am 16.8.2019.
[186] StABE, BB 03 4.354: Beschluss des Berner Regierungsrates über die «Verordnung betreffend die behördliche Zuständigkeit zur Anwendung des Bundesgesetzes über die Aenderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Adoption)», vom 28.2.1973.

Am 4. Juli 1979 erliess der Berner Regierungsrat eine kantonale Pflegekinderverordnung, die gleichentags in Kraft trat.[187] Sie spezifizierte in einigen Punkten die nationale Verordnung von 1977. Wer ein Pflegekind im Kanton Bern aufnehmen wollte, benötigte dafür eine Bewilligung der Vormundschaftsbehörde.[188] Die künftigen Pflegeeltern mussten das Gesuch vor der Aufnahme des Kindes bei der entsprechenden Behörde ihres Wohnorts einreichen – entweder auf dem mündlichen oder schriftlichen Weg.[189] Die Vormundschaftsbehörde konnte eine Fachkommission oder «einen hauptamtlich tätigen öffentlichen Sozialdienst» beauftragen, die Gesuche zu prüfen und die Bewilligungen zu erteilen.[190] Eine Blanko-Bewilligung sah die kantonale Verordnung nicht vor, vielmehr musste die Identität des Kindes bekannt sein: «Die Bewilligung wird unentgeltlich für ein bestimmtes Kind erteilt; sie ist weder auf andere Pflegeeltern noch auf andere Kinder übertragbar und kann befristet, mit Auflagen sowie Bedingungen verbunden werden.»[191] Dies war bis 1988 auch auf Bundesebene vorgeschrieben. Erst danach wurden vorläufige Bewilligungen erlaubt (vgl. Kapitel 5.6 und 5.7).

Bei einem ausländischen Pflegekind hatte die kantonale Fremdenpolizei das Bewilligungsgesuch dem Kantonalen Jugendamt zu überweisen. Dieses prüfte das Gesuch. Falls die Pflegekinderaufsicht die Eignung der künftigen Pflegeeltern nicht genügend sorgfältig abgeklärt hatte, gab das Jugendamt weitere Überprüfungen in Auftrag.[192] Dieselben Stellen, die eine Pflegekinderbewilligung erteilten, konnten diese auch widerrufen[193] Die Aufsicht über die Pflegekinder oblag der kommunalen Vormundschaftsbehörde, die wiederum eine Fachkommission oder eine «geeignete Person» damit beauftragen konnte wie etwa einen Sozialdienst oder einen Vormund.[194] Die Vormundschaftsbehörde war zudem dafür zuständig, dass die Akten zum Pflegeverhältnisses gemäss den Vorgaben der PAVO geführt wurden.[195] Regionale Pflegekinderinspektoren, die der Berner Justizdirektion unterstanden, überwachten die Vormundschaftsbehörden sowie die Pflegekinderaufsicht.[196] Mindestens einmal pro Jahr mussten sie dem Kantonalen Jugendamt Bericht erstatten.[197] Dieses hatte die Oberaufsicht darüber, ob die Bestimmungen der kantonalen und nationalen Pflegekinderverordnung eingehalten wurden.[198]

[187] Pflegekinderverordnung des Kantons Bern vom 4.7.1979, siehe: https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=gdv-001:1979:0#22, Zugriff am 16.8.2019.
[188] Ebd., Art. 3, Abs. 1.
[189] Ebd., Art. 3, Abs. 3.
[190] Ebd., Art. 3, Abs. 4.
[191] Ebd., Art. 3, Abs. 5.
[192] Ebd., Art. 4, Abs. 1.
[193] Ebd., Art. 5, Abs. 1.
[194] Ebd., Art. 15.
[195] Ebd., Art. 16, Abs. 1.
[196] Ebd., Art. 17, Abs. 1.
[197] Ebd., Art. 17, Abs. 4.
[198] Ebd., Art. 18, Abs. 1.

Am 3. Juli 1985 passte der Berner Regierungsrat einige Punkte der kantonalen Pflegekinderverordnung geringfügig an.[199] Die Änderungen vom November 1990, nach der Revision der Eidgenössischen Pflegekinderverordnung, waren umfassender und traten im Januar 1991 in Kraft.[200] Wer fortan ein ausländisches Pflegekind aufnehmen wollte, musste entweder bei der Vormundschaftsbehörde, dem zuständigen Sozialdienst oder der Pflegekinderaufsicht das schriftliche Gesuch einreichen, das anschliessend ans Kantonale Jugendamt weitergeleitet wurde. Dieses ermächtigte einen «Sachverständigen mit der Sozialabklärung und mit der Sammlung der massgeblichen Unterlagen» bei den künftigen Pflege- respektive Adoptiveltern.[201] Die Berner Pflegekinderverordnung hielt auch nach der Revision der PAVO fest, dass «[d]ie Bewilligung […] für ein bestimmtes Kind erteilt [wird]; sie ist weder auf andere Pflegeeltern noch auf andere Kinder übertragbar».[202]

Kanton Genf

In Genf war gemäss kantonalem Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch die Cour de Justice (Obergericht) für die Adoptionen zuständig. Gleichzeitig beaufsichtigte die Cour de Justice die autorité tutélaire (vormundschaftliche Instanz), und fungierte als Rekursstelle.[203] Im Kanton Genf wurde die autorité tutélaire durch das Tribunal tutélaire (Vormundschaftsgericht) ausgeübt. Dies war mit Blick auf das zweijährige Pflegeverhältnis vor dem Adoptionsentscheid in der Schweiz relevant, indem das betreffende Kind von diesem Vormundschaftsgericht einen gesetzlichen Vertreter zugeteilt erhielt.[204] In einem Erlass des Genfer Grand Conseil (Grosser Rat) von 1973, der verschiedene Modifikationen betreffend Adoptionen enthielt, wurden die Zuständigkeiten genauer spezifiziert.[205] Die Chambre de tutelles (Vormundschaftskammer), Teil des Pouvoir judiciaire (Judikative) des Kantons Genf, ernannte den Vormund oder die Vormundin während des zweijährigen Pflegekinderverhältnisses. Nach dessen Ablauf sprach das Gericht die Adoption in der Schweiz aus.[206]

[199] Pflegekinderverordnung des Kantons Bern vom 3.7.1985, siehe: https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=gdv-001:1985:0#8, Zugriff am 16.8.2019.
[200] Pflegekinderverordnung des Kantons Bern vom 14.11.1990, siehe: https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=gdv-001:1990:0#11, Zugriff am 16.8.2019.
[201] Ebd., Art. 4.
[202] Art. 3, Abs. 5, Berner Pflegekinderverordnung, 1990, siehe: https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=gdv-001:1990:0#11, Zugriff am 16.8.2019.
[203] Art. 5, Cour de justice, Loi d'application du code civil et du code des obligations (LaCC) du 7 mai 1981. Siehe http://www.lexfind.ch/dtah/6145/3/rsg_E1_05.html.1.1.html, Zugriff am 22.5.2019.
[204] Art. 2 Tribunal tutélaire, LaCC du 7 mai 1981. Siehe http://www.lexfind.ch/dtah/6145/3/rsg_E1_05.html.1.1.html, Zugriff am 22.5.2019.
[205] Es wurde diejenige Sektion der Cour de Justice für Adoptionen zuständig erklärt, die Cour de Justice civile, die auch die autorité tutélaire beaufsichtigte. Vgl. Art. 6a, Loi modifiant diverses lois à la suite de la loi fédérale du 30 juin 1973 modifiant le code civil suisse (Adoption et procès en paternité). Kopie im Bestand CH-BAR#E4110-03#2001/64#204*.
[206] Vgl. die folgenden Adoptionsdossiers als Beispiele: République et Canton de Genève, Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse, Office de l'enfance et de la jeunesse, Service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement (SASLP), Nr. 5529 (1979), 2464 (1982), 4589 (1983) und 5528 (1986). Wird im vorliegenden Bericht auf diesen Bestand verwiesen, ist jeweils vom Archiv SASLP die Rede.

Eine Besonderheit des Kantons Genf bestand darin, dass gemäss Einführungsgesetz zum ZGB sämtliche Massnahmen zum Schutz von Minderjährigen innerhalb des Département de l'instruction publique (Bildungsdirektion, heute Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse) an das Office de la jeunesse (Jugendamt) delegiert waren.[207] Seine Aufgaben und Zuständigkeiten waren im Gesetz zum Jugendamt vom 28. Juni 1958 festgelegt. Das Amt hatte die Erziehungsbemühungen von Familien zu unterstützen und koordinierte sodann das entsprechende Engagement von öffentlichen und privaten Einrichtungen.[208] Zu diesen privaten Institutionen unter Aufsicht des Office de la jeunesse gehörte auch das Bureau genevois d'Adoption (vgl. Kapitel 4.2.4).

Mit Adoptionen befassten sich innerhalb des Office de la jeunesse zwei Abteilungen: der Service de la protection de la jeunesse (Dienststelle für den Schutz der Jugend) und der Service du tuteur général (Dienststelle des Amtsvormunds). Die erste Abteilung hatte bei Bedarf Eltern in der Erziehung ihrer Kinder zu unterstützen und dabei über das Kindeswohl zu wachen. Kindesschutzmassnahmen, die sie anordnete, mussten vom Tribunal tutélaire genehmigt werden. In diesen Bereich des Kindeswohls gehörte auch die Aufsicht über Minderjährige, die in einer Pflegefamilie oder in einem Heim aufwuchsen.[209] Das heisst, es war der Service de la protection de la jeunesse, der das zweijährige Pflegeverhältnis überwachte, in dem sich die Kinder aus Sri Lanka befanden, nachdem sie mit ihren künftigen Adoptiveltern in die Schweiz eingereist waren. Diese Dienststelle war auch vom Zeitpunkt an, zu dem künftige Eltern ein Adoptionsgesuch einreichten, für das Erstellen eines Sozialberichts zuständig. Es konnte diese Aufgabe auch an das Bureau genevois d'Adoption delegieren, wenn adoptionswillige Eltern sich an diese Vermittlungsstelle gewandt hatten.[210] Bei den Adoptionsverfahren war weiter eine zweite Abteilung involviert, nämlich der tuteur général, der Amtsvormund. Er oder sie übernahm in vielen Fällen die Vormundschaft während des zweijährigen Pflegekinderverhältnisses und vertrat die Interessen des Kindes. Im Gesetz war ausdrücklich festgehalten, dass der Service du tuteur général eine erzieherische und soziale Rolle zu übernehmen hatte. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Dienststelle sollten dementsprechend über sozialarbeiterische Spezialkenntnisse in Kinder- und Jugendfürsorge verfügen.[211] Seit den 1990er-Jahren führte die Dienststelle des Amtsvormunds keine Vormundschaften mehr über die Pflegekinder, die zwecks Adoption in die Schweiz eingereist waren, weil die entsprechenden Spezialkenntnisse fehlten respektive bei der Dienststelle für den Schutz der Jugend lagen.[212]

[207] Art. 12, Office de la jeunesse, LaCC du 7 mai 1981. Siehe dazu http://www.lexfind.ch/dtah/6145/3/rsg_E1_05.html.1.1.html, Zugriff am 22.5.2019.
[208] Art. 1, Objet, Loi sur l'office de la jeunesse du 28 juin 1958 (entrée en vigueur: 8 août 1958). Siehe http://lexfind.ch/dtah/5904/3/rsg_J6_05.html.1.1.html. Betreffend der Änderungen und Anpassungen des Gesetzes bis heute siehe http://www.lexfind.ch/dtah/5904/3/J6_05.html, Zugriff am 27.6.2019.
[209] Art. 12, Service de la protection de la jeunesse, Loi sur l'office de la jeunesse du 28 juin 1958. Siehe http://lexfind.ch/dtah/5904/3/rsg_J6_05.html.1.1.html, Zugriff am 27.6.2019.
[210] Vgl. zu dieser Praxis Kapitel 4.2.4 sowie 6.3 und zu den Sozialberichten auch Kapitel 5.5.
[211] Art. 13, Service du tuteur général et d'entraide de la jeunesse, Loi sur l'office de la jeunesse du 28 juin 1958. Siehe http://lexfind.ch/dtah/5904/3/rsg_J6_05.html.1.1.html, Zugriff am 27.6.2019.
[212] Vgl. Erläuterungen von M. Piaget, Directrice de l'information et de la communication, Direction générale de l'Office de l'enfance et de la jeunesse, E-Mail an J. Schickel-Küng, Bundesamt für Justiz, 18.10.2019.

Was die Regelung des Pflegekinderverhältnisses und die ausserfamiliäre Erziehung betraf, so kannte der Kanton Genf seit 1963 ein Gesetz über die Qualifikationen, die diejenigen ausweisen mussten, die ein Kind aufnahmen, sei es in einem Heim oder in einer Pflegefamilie. Dazu zählten aus Sicht des Gesetzgebers die Erziehungsfähigkeit, Moral, körperliche und psychische Gesundheit sowie ein geeignetes und hygienisches Wohnumfeld. Im Falle der Heime waren zahlenmässig ausreichendes und angemessen ausgebildetes Personal verlangt.[213] Das Gesetz über die ausserfamiliäre Platzierung von Minderjährigen des Kantons Genf von 1989, das Ausführungsbestimmungen zur schweizerischen Pflegekinderverordnung (PAVO) von 1977 enthielt, ersetzte die Vorschriften von 1963.

Kanton St. Gallen

Der Kanton St. Gallen erliess am 28. Februar 1978 eine kantonale Pflegekinderverordnung, die am 1. Mai 1978 rechtskräftig wurde und die nationale Gesetzgebung in einigen Punkten präzisierte.[214] Die Pflegeeltern mussten das Kind als Mitglied der Familie behandeln, es erziehen und körperlich, geistig und «sittlich» fördern und zu «religiöser Pflichterfüllung» anhalten. Die neuen Pflegeeltern sollten der gleichen Konfession angehören wie das aufgenommene Kind.[215]

Wer im Kanton St. Gallen ein Kind aus Sri Lanka adoptieren wollte, musste zunächst bei der kommunalen Vormundschaftsbehörde eine Pflegekinderbewilligung beantragen. Wollten Ehepaare oder Einzelpersonen ein Pflegekind aufnehmen, brauchten sie dafür eine Bewilligung der kommunalen Vormundschaftsbehörde.[216] Im Kanton St. Gallen waren bis 1992 die Waisenämter der Gemeinden für diese Aufgabe zuständig.[217] Damals wurde die Zuständigkeit neu geregelt. Seit 1. Januar 1992 ist das kantonale Amt für Soziales für die Bewilligung zur Aufnahme von Pflegekindern aus dem Ausland und zur Aufnahme von Kindern im Hinblick auf eine Adoption zuständig.[218] Zuvor aber mussten die kommunalen Waisenämter eine Aufsichtsperson damit beauftragen, das Pflegeverhältnis zu überwachen und dem Pflegekind einen Vormund zur Seite stellen.[219] Dies war bei den Babys aus Sri Lanka erforderlich, da ihre leiblichen Eltern die gesetzliche Vertretung nicht mehr wahrnehmen konnten. Der Vormund übernahm nun deren Rolle und damit auch deren Rechte.[220] Dies bedeutete, dass der Vormund als

[213] Loi sur les garanties que doivent présenter les personnes s'occupant de mineurs hors du foyer familial entrée en vigueur: 24 janvier 1963. Zugestellt als Kopie per E-Mail durch das Département présidentiel, Chancellerie d'Etat (CHA) – Service de la législation, 31.5.2019, legislation@etat.ge.ch.
[214] Vgl. Pflegekinderverordnung des Kantons St. Gallen vom 28. Februar 1978.
[215] Art. 8, Pflegekinderverordnung des Kantons St. Gallen vom 28. Februar 1978.
[216] Art. 1, Abs. 1, PAVO 1977.
[217] Art. 1, Kant. Pflegekinderverordnung vom 28. Februar 1978. Ab 1992 war das Amt für Soziales des Departements des Innern des Kantons St. Gallen zuständig für die Abklärung der Eignung von Paaren für die Aufnahme von Kindern zur Adoption und die Bewilligung der Aufnahme. Vgl. Information in der E-Mail des Amts für Soziales des Departements des Innern des Kantons St. Gallen, 18.5.2018.
[218] Arbeitspapier «Adoption. Meilensteine Bundesrecht und Umsetzung im Kanton St. Gallen» des Amts für Sozales im Departement des Innern des Kantons St. Gallen, 20.4.2018.
[219] Art. 327 a, Abs. 1, ZGB 1907; Hegnauer 1975, S. 37; Meier, Stettler 1998, S. 59.
[220] Art. 327 c, ZGB, AS 1977 237, BBl 1974 II 1. Siehe https://www.gesetze.ch/sr/210/210_027.htm, Zugriff am 7.8.2019.

gesetzlicher Vertreter auch beurteilen musste, ob die Adoption dem Wohl des Kindes diente. Das Bezirksamt durfte die Adoption nur aussprechen, wenn der Vormund zustimmte.[221]

Das Waisenamt der Wohngemeinde musste die Verhältnisse, in denen das Pflegekind untergebracht werden sollte, sorgfältig untersuchen. Es durfte den künftigen Pflege- und späteren Adoptiveltern nur dann eine Bewilligung erteilen, wenn sie gesund und persönlich dafür geeignet waren, für das Kind zu sorgen, es zu erziehen und ausbilden zu lassen.[222] In der Eidgenössischen Pflegekinderverordnung von 1977 wurde ausdrücklich festgehalten, dass bei der Aufnahme für eine spätere Adoption die Verhältnisse bereits vor der Aufnahme des Pflegekindes daraufhin geprüft werden mussten, ob einer späteren Adoption keine gesetzlichen Hindernisse entgegenstanden.[223] Demnach hatte das Waisenamt bereits vor der Etablierung des Pflegeverhältnisses darauf zu achten, ob die rechtlichen Voraussetzungen für eine spätere Adoption erfüllt waren. Dies bedeutete etwa, dass es klären musste, ob die Zustimmung der leiblichen Eltern vorlag oder ob die künftigen Adoptiveltern die gesetzlichen Altersvorgaben erfüllten.

Die kantonale Pflegekinderverordnung vom 28. Februar 1978 verlangte ergänzend, dass das Waisenamt in Absprache mit der kommunalen Jugendschutzkommission eine «Vertrauensperson» einsetzte. Diese wurde beauftragt, die Familie und das aufgenommene Kind hin und wieder zu besuchen und das Pflegeverhältnis im Auge zu haben.[224] Über diese Hausbesuche hatte sie jährlich einen Bericht zu verfassen.[225] Allerdings verfügten diese Personen «in der Regel» nicht über die erforderlichen Qualifikationen, welche die nationale Pflegekinderverordnung PAVO vorsah.[226] Auch konnte auf die Besuche verzichtet werden, wenn sichergestellt war, dass der Vormund das Pflegeverhältnis überwachte.[227]

Die Abklärung, ob ein Ehepaar oder eine Einzelperson für die Aufnahme eines Pflegekindes geeignet war, wurde vom Waisenamt durchgeführt oder bei einer Sozialberatungsstelle in Auftrag gegeben.[228] Das Ergebnis der Untersuchung der Verhältnisse wurde in einem Sozialbericht festgehalten. Lautete dieser positiv, konnten die künftigen Pflegeeltern in einem nächsten Schritt bei der kantonalen Fremdenpolizei eine Aufenthaltsbewilligung für das ausländische Kind beantragen. Von dort gingen die Anträge dann an die Bundesbehörde. Aufgrund der Zustimmung aus Bern stellte die schweizerische Vertretung in Colombo ein Visum für das Kind für die Einreise in die Schweiz aus.

[221] Hegnauer 1975, S. 38.
[222] Art. 5, Abs. 1, PAVO 1977.
[223] Art. 5, Abs. 3, PAVO 1977.
[224] Art. 4, Kant. Pflegekinderverordnung vom 28. Februar 1978.
[225] Art. 5, Kant. Pflegekinderverordnung vom 28. Februar 1978.
[226] Vgl. Information in der E-Mail des Amts für Soziales des Departements des Innern des Kantons St. Gallen, 18.5.2018.
[227] Art. 6, Kant. Pflegekinderverordnung vom 28. Februar 1978.
[228] Vgl. Information in der E-Mail des Amts für Soziales des Departements des Innern des Kantons St. Gallen, 18.5.2018.

3.3 Für die Schweiz und Sri Lanka geltendes internationales Recht

Jeder Staat hat sein eigenes internationales Privatrecht. Um eine gewisse Vereinheitlichung zu schaffen, regeln Staatsverträge bestimmte Fragen. So war für internationale Adoptionen Jahrzehnte lang das «Übereinkommen über die Zuständigkeit der Behörden und das anzuwendende Recht auf dem Gebiet des Schutzes von Minderjährigen» von 1961 bedeutsam, das in der Schweiz am 4. Februar 1969 in Kraft trat. Die Konvention galt für ausländische Minderjährige, die in die Schweiz gekommen waren und hier dauerhaft blieben. Gemäss Zuegg traf dies bei ausländischen Pflege- und künftigen Adoptivkindern ab dem Zeitpunkt ihrer Einreise zu.[229] Dann konnte ihnen ein gesetzlicher Vertreter zugewiesen werden. Im Ausland aber entschieden die dortigen Vermittlungsstellen oder Behörden, wem das Kind zugesprochen wurde. Sobald es jedoch in die Schweiz eingereist war, änderte sich die Zuständigkeit – nun war eine hiesige Behörde, etwa eine Vormundschaftsbehörde, in der Pflicht.

In den letzten 25 Jahren wurden weitere internationale Vereinbarungen getroffen, um Kinder vor Ausbeutung und Missbrauch zu schützen und ihre Rechte zu stärken. Vor allem die UN-Kinderrechtskonvention und das «Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Internationalen Adoption» veränderten das Verständnis in Bezug auf die internationalen Adoptionen entscheidend. Sie hielten die Bedeutung der eigenen Wurzeln rechtlich fest. Im Grundsatz etablierte die Kinderrechtskonvention das Verständnis, dass Minderjährige eigenständige Rechtssubjekte sind, die ihre Meinung zu allen Fragen frei äussern können, die sie betreffen. Allerdings gilt es für den vorliegenden Bericht zu beachten, dass die beiden Übereinkommen im Untersuchungszeitraum kaum oder nicht wirksam wurden. Die Kinderrechtskonvention ist für die Schweiz am 26. März 1997 in Kraft getreten, knapp neun Monate bevor die Schweizer Vermittlerin Alice Honegger starb. Das Haager Adoptionsübereinkommen erlangte am 1. Januar 2003 Gültigkeit.

UNO-Konvention über die Rechte des Kindes von 1989, in der Schweiz seit 26. März 1997 in Kraft

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen beschloss am 20. November 1989 in New York die Konvention über die Rechte des Kindes, ein völkerrechtlich bindender Vertrag zwischen den unterzeichnenden Staaten. Sie wurde von der Bundesversammlung am 13. Dezember 1996 genehmigt. In der Folge hinterlegte die Schweiz die Ratifikationsurkunde am 24. Februar 1997. Die UNO-Konvention trat für die Schweiz am 26. März 1997 in Kraft.[230] In Sri Lanka war dies bereits am 11. August 1991 der Fall gewesen.[231] Folgende Bestimmungen sind für die zwischenstaatliche Adoptionsvermittlung relevant: Das Kind ist «unverzüglich» nach seiner Geburt in ein Register einzutragen. Es hat von Geburt an das Recht auf einen bestimmten Namen und «soweit möglich» das Recht, seine Eltern zu kennen und von

[229] Zuegg 1996, S. 65–81.
[230] Vgl. www.admin.ch/opc/de/official-compilation/1998/2055.pdf, Zugriff am 24.1.2019.
[231] Vgl. www.admin.ch/opc/de/official-compilation/1998/2055.pdf, Zugriff am 29.11.2019.

ihnen betreut zu werden.[232] Die Vertragsstaaten ergreifen Massnahmen, damit Kinder nicht rechtswidrig ins Ausland gebracht werden.[233] Sie treffen Vorkehrungen, um die Entführung und den Verkauf von Kindern sowie Kinderhandel zu verhindern.[234] Wird ein Kind seiner Identität beraubt, so gewähren ihm die Vertragsstaaten «angemessenen Beistand und Schutz», um diese so schnell wie möglich wiederherzustellen.[235] Die Vertragsstaaten, die Adoptionen anerkennen oder zulassen, messen dem Wohl des Kindes höchste Bedeutung zu. Sie sorgen dafür, dass bei einer internationalen Adoption für die Beteiligten keine «unstatthaften Vermögensvorteile» entstehen.[236] Was diese UNO-Konvention für Adoptierte auf Herkunftssuche bedeutet, wäre eine Frage an Experten des internationalen Adoptionsrechtes.

Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Internationalen Adoption von 1993, in der Schweiz in Kraft seit 1. Januar 2003

Erst in den 1990er-Jahren schuf die internationale Gemeinschaft rechtlich verbindliche und griffige Rahmenbedingungen rund um die zwischenstaatlichen Adoptionen. Das Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Internationalen Adoption war ein Wendepunkt. Es wurde am 29. Mai 1993 in der niederländischen Stadt Den Haag beschlossen.[237] In Sri Lanka erreichte dieses Haager Abkommen am 1. Mai 1995 und in der Schweiz am 1. Januar 2003 Gültigkeit. Es regelt und koordiniert seither die Adoptionsverfahren der beteiligten Länder und legt Mindeststandards fest. Da es im Zuge von publik gewordenen Fälle von gestohlenen Säuglingen in Guatemala zustande kam, enthält es auch Massnahmen zum Schutz von Kinderhandel.[238] Aufgrund der späten Inkraftsetzung ist es für den Untersuchungszeitraum des vorliegenden Berichts nicht relevant. Anzumerken ist, dass dieses Instrument zum Schutz von ausländischen Adoptivkindern erst geschaffen wurde, nachdem seit mehr als 20 Jahren Kinder unter höchst fragwürdigen Umständen in einem anderen Land platziert wurden.

[232] Art. 7 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (KRK) von 1989, in: www.admin.ch/opc/de/official-compilation/1998/2055.pdf, Zugriff am 24.1.2019.
[233] Art. 11, ebd.
[234] Art. 35, ebd.
[235] Art. 8, ebd.
[236] Art. 21, ebd.
[237] Vgl. www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19994569/index.html, Zugriff am 24.1.2019.
[238] Müller, Cottier 2009, S. 127ff.

3.4 Fazit – 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 zweischneidig 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.

4 Das Vermittlungssystem

«Die beiden anderen Frauen und ich haben dem Anwalt unsere Papiere abgegeben. Gleich darauf ging die Türe auf, und drei Fräulein brachten uns je ein Baby. So hielt ich plötzlich unverhofft eine Sabrina im Arm, das Buschi lächelte mir zu und ich fühlte sofort, das ist mein Kind.»[239]

Mit der zunehmenden Nachfrage nach ausländischen Adoptivkindern, vor allem aus aussereuropäischen Ländern, begannen in den 1970er-Jahren in der Schweiz Einzelpersonen und Organisationen damit, Interessentinnen und Interessenten über die Möglichkeiten von internationalen Adoptionen zu informieren, solche zu fördern oder selbst zu vermitteln. Sowohl in der Deutsch- als auch in der Westschweiz entstanden in den 1970er-Jahren neue Vermittlungsstellen und jene, die bislang Adoptionen innerhalb der Schweiz organisiert hatten, richteten ihren Fokus nun auf Adoptionen aus dem Ausland.

4.1 Das Adoptionsverfahren in der Schweiz

Da das Adoptionswesen wie auch die Organisation der Pflegekinderaufsicht von den Kantonen geregelt wurde, gab es kein einheitliches Adoptionsverfahren in der Schweiz. Das wird deutlich, wenn man die Zuständigkeiten vergleicht, hier am Beispiel der untersuchten Kantone Bern, Genf und St. Gallen:

Kanton	**Entgegennahme des Adoptionsgesuchs**	**Adoptionsentscheid**	**Aufsicht über die Adoptionsvermittlung**
Bern	Kantonales Jugendamt	Justizdirektion	Justizdirektion
Genf	Autorité tutélaire de surveillance (Cour de Justice)	Autorité tutélaire de surveillance (Cour de justice)	Département de l'instruction publique (Tuteur général)
St. Gallen	Bezirksamt	Bezirksamt	Justiz- und Polizeidepartement

Je nach Wohnsitzkanton des aufgenommenen Kindes wurden die Adoptionen von unterschiedlichen Behörden abgewickelt. Einheitlich geregelt war jedoch, dass eine Adoption erst nach Ablauf eines zweijährigen Pflegeverhältnisses beantragt werden konnte. Damit die ausländischen Kinder überhaupt in die Schweiz einreisen durften, mussten die künftigen Pflege- respektive Adoptiveltern vorgängig in ihrem Wohnkanton eine Einreise- sowie eine Pflegekinderbewilligung beantragen. Gemäss der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO), die 1978 in Kraft trat, durfte letztere nur erteilt werden,

[239] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Zeitungsartikel «Von 'Kinderhandel' keine Rede» von G. Rudolf-Salzmann, in: «Solothurner Zeitung» vom 28.7.1982, S. 3.

«wenn der Adoption keine gesetzlichen Hindernisse entgegenstehen und nach den gesamten Umständen zu erwarten ist, dass die Adoption später ausgesprochen werden kann».[240] Die Verfahrensabläufe als auch die Zuständigkeiten waren allerdings bis weit in die 1980er-Jahre umstritten.

Damit die zuständige kantonale Fremdenpolizei den Einreiseantrag bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei oder ab 1980 beim Bundesamt für Ausländerfragen einreichen konnte, war ein positiv lautender Sozialbericht beizubringen. Dieser musste von der zuständigen Pflegekinderbehörde oder einer anerkannten Vermittlungsstelle, die von den Behörden einen entsprechenden Auftrag bekommen hatte, erstellt werden. Dabei ging es darum zu überprüfen, ob die künftigen Pflege- respektive Adoptiveltern «nach Persönlichkeit, Gesundheit und erzieherischer Eignung sowie nach den Wohnverhältnissen für gute Pflege, Erziehung und Ausbildung des Kindes» sorgen konnten und für die Aufgabe geeignet waren.[241] Bereits 1979 wies die Eidgenössische Fremdenpolizei darauf hin, dass die Bewertungskriterien von Kanton zu Kanton unterschiedlich ausfielen.[242] Zusätzlich zu ihrem Antrag hatten die künftigen Pflegeeltern eine Unterhaltsverpflichtung beizulegen. Diese hielt fest, dass sie für «sämtliche Kosten des Unterhalts des Kindes in der Schweiz aufzukommen [haben], ohne Rücksicht auf die Dauer oder die spätere Entwicklung des Pflegeverhältnisses».[243] Im Fall einer Umplatzierung, eines Heim- oder Spitalaufenthalts des Kindes mussten sie die Kosten übernehmen – auch dann, wenn das Pflegeverhältnis in der Zwischenzeit aufgehoben worden war.[244]

Für jedes Kind erhielt die Eidgenössische Fremdenpolizei respektive das Bundesamt für Ausländerfragen somit einen Einreiseantrag der jeweiligen kantonalen Fremdenpolizei, einen Sozialbericht der Pflegekinderbehörde und eine Garantieverpflichtung der Pflegeeltern. Gemäss einem Mitarbeiter bemühte sich das Amt bereits in den 1970er-Jahren, «einheitliche Zulassungskriterien für die Aufnahme von Kindern aus dem Ausland gesamtschweizerisch zu gewährleisten».[245] Dieses Anliegen setze sich in der Praxis jedoch nicht durch, bemerkte er weiter. Er wies zwar auf diese Unterschiede in den Verfahren hin, hielt aber gleichzeitig fest, dass «rein fremdenpolizeilich nur begrenzt» gewirkt werden könne.[246]

Lagen die genannten Dokumente vor, musste die schweizerische Vertretung im Herkunftsland des Kindes sicherstellen, dass die dortige Behörde und die leiblichen Eltern oder der gesetzliche Vertreter des Kindes der Adoption zugestimmt hatten und auch, dass das Kind einen gültigen Pass besass. Weiter musste sich die schweizerische Vertretung den Adoptionsentscheid des sri-lankischen Gerichts vorle-

[240] Art. 5, Abs. 3, PAVO 1977.
[241] Art. 5, Abs. 1, PAVO 1977.
[242] Archiv SEM, S 751.0, R. Pachter, «Accueil d'enfants étrangers en Suisse en vue d'adoption ou de placement en nourrice sous l'angle des compétences et de la pratique de l'Office fédéral des étrangers», Vortrag an der Konferenz der kantonalen Fremdenpolizei-Chefs der Romandie, Bern und Tessin, am 7. und 8. Juni 1979 in Genf.
[243] Art. 6, Abs. 2d, PAVO 1977.
[244] CH-BAR#E4110.03#2001/64#205*, R. Pachter, «Die Praxis hinsichtlich der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für ausländische Pflege- und Adoptivkinder in der Schweiz», Vortrag an der Regionalkonferenz der Fremdenpolizeichefs und deren Stellvertreter aus den ostschweizerischen Kantonen, am 8. und 9. Juni 1978 in Savognin.
[245] Ebd.
[246] Ebd.

gen lassen und bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei respektive dem Bundesamt für Ausländerfragen das Einverständnis einholen, ob die Einreisebewilligung erteilt werden durfte. Traf dies alles zu, trug die schweizerische Vertretung das Einreise-Visum in den Pass des Kindes ein.[247] Damit war aber lediglich dessen legale Einreise geregelt. Die Schweiz erkannte Adoptionen, die in Sri Lanka ausgesprochen wurden, nicht an.

Vorerst lebten die Kinder in einem zweijährigen Pflegeverhältnis bei den künftigen Adoptiveltern. Gemäss Robert Zuegg, der über den präventiven Kindesschutz bei internationalen Adoptionen promovierte, lief das Bewilligungsverfahren bei den meisten Vormundschaftsbehörden oder anderen zuständigen Instanzen in zwei Phasen ab. Fiel der Sozialbericht positiv aus, erhielten die künftigen Pflege- respektive Adoptiveltern eine Aufenthaltsbewilligung für das Kind in Aussicht gestellt. Definitiv ausgesprochen wurde diese jedoch erst, wenn es in der Schweiz eintraf. Danach mussten die Eltern das Kind bei der Einwohnerkontrolle melden. Die Aufenthaltsbewilligung war – trotz zweijährigem Pflegeverhältnis – lediglich ein Jahr gültig. Sie musste daher nach etwa elf Monaten bei der kantonalen Fremdenpolizei erneut beantragt werden.[248] Eine weitere Bestimmung sah vor, dass für das Kind nach der Einreise ein gesetzlicher Vertreter bestimmt wurde.[249]

Nach Ablauf des zweijährigen Pflegeverhältnisses konnte die Adoption in der Schweiz beantragt werden. Dafür hatten die künftigen Adoptiveltern unter anderem den Geburtsschein, die Zustimmungserklärung der leiblichen Eltern und den sri-lankischen Adoptionsentscheid bei der zuständigen Behörde einzureichen. Diese Dokumente mussten übersetzt und beglaubigt sein. Wie aus einem Schreiben der schweizerischen Vertretung hervorgeht, gelangten sie nicht immer gleichzeitig mit den Kindern in die Schweiz: «Sobald der Pass vorliegt [...] kann davon ausgegangen werden, dass der Gerichtsentscheid hier irgendwo vorliegt [...] und dass der Richter Geburtsschein und Zustimmung der leiblichen Eltern in seinem Dossiers [sic] hat.»[250] Sei ein gültiger Pass und die Einreisbewilligung des Bundesamts für Ausländerfragen vorhanden, wäre es «unklug [...] die Abreise hinauszuzögern», denn die Pflegeeltern könnten diese Papiere «auch erst später [...] vorlegen».[251]

In der Regel reisten Kinder mit einem sri-lankischen Pass in die Schweiz ein. Erst mit der Adoption in der Schweiz erhielten sie die Staatsbürgerschaft ihrer Adoptiveltern. Wenn sie sich vorher, während des Pflegeverhältnisses etwa für Ferien ins benachbarte Ausland begaben, war für jede dieser Reisen ein Rückreisevisum notwendig.[252]

[247] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Bericht des Bundesamts für Ausländerfragen, «Voraussetzungen zur Einreise ausländischer Kleinkinder zwecks späterer Adoption», 11.5.1982.
[248] Zuegg 1996, S. 54–56.
[249] Hegnauer 1975, S. 37.
[250] CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Sri Lanka zum Adoptionsverfahren, 17.12.1993.
[251] Ebd.
[252] CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Sri Lanka an ein Adoptivelternpaar, 10.2.1994.

4.2 Vermittlungsstellen unter staatlicher Aufsicht

Mit der neuen Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973, die am 16. April des gleichen Jahres in Kraft trat, brauchten Vermittlungsstellen neu eine Bewilligung der jeweiligen kantonalen Aufsichtsbehörde. Wer international tätig war, benötigte für die zwischenstaatliche Vermittlung eine zusätzliche Bewilligung. Die Zulassung, aus Sri Lanka Adoptivkinder zu vermitteln, erhielten im Untersuchungszeitraum Alice Honegger aus dem Kanton St. Gallen, der Verein und später die Stiftung Terre des hommes mit Sitz in Lausanne[253] und das Bureau genevois d'Adoption.

In den untersuchten Akten wird zudem die Vereinigung für Adoptionshilfe erwähnt, die ab 1982 von der Justizdirektion des Kantons Bern eine Bewilligung für die Vermittlung von Kindern aus Sri Lanka und Indien besass.[254] Auch dem Bundesamt für Justiz war bekannt, dass diese Vereinigung daran war, in diesen beiden Ländern Fuss zu fassen, hatte es doch von dieser Vermittlungsstelle eine Liste mit den anvisierten Kontaktpersonen in den beiden Ländern bekommen.[255] Allerdings ist dem Jugendamt des Kantons Bern nicht bekannt, dass über die Vereinigung für Adoptionshilfe je sri-lankische Kinder in der Schweiz platziert worden wären.[256]

4.2.1 Alice Honegger – jahrzehntelange Kinderplatzierungen im In- und Ausland

Als Alice Honegger 1979 damit begann, sri-lankische Kinder an Ehepaare und Familien in der Schweiz zu vermitteln, blickte sie bereits auf eine 30-jährige Tätigkeit in der Adoptionsvermittlung zurück. Wie eine erste Analyse der Akten zu Alice Honegger in den Kantonen Basel-Stadt und St. Gallen gezeigt hat, waren diese ersten drei Jahrzehnte geprägt von Auseinandersetzungen mit Behörden auf allen

[253] Das Kinderhilfswerk Terre des hommes Schweiz wurde 1960 vom Schweizer Journalisten Edmond Kaiser in Lausanne gegründet. Im April 1972 kam es aufgrund unterschiedlicher Haltungen zur Ausrichtung des Hilfswerks zur Trennung. Dabei spielten unterschiedliche Auffassungen in Bezug auf Auslandadoptionen eine wesentliche Rolle. Eine Gruppe um Edmond Kaiser spaltete sich ab und führte ihre Aktivitäten im Verein Terre des hommes mit Sitz in Lausanne weiter, der 1988 in eine Stiftung umgewandelt wurde. Daneben blieb Terre des hommes Schweiz bestehen mit einem Sitz in Basel und in Genf. Vgl. das Dokument «Die Terre des hommes-Bewegung in der Schweiz» von Terre des hommes, 5.3.2010, https://assets.terredeshommesschweiz.ch/downloads/3tdh_geschichte.pdf, Zugriff am 13.8.2019.

[254] StASG, A488/4.1, Teil 2, Dossier V, Bewilligung der Justizdirektion des Kantons Bern vom 26.3.1982 und CH-BAR#E4110B#1998-166#396*, Bewilligung der Justizdirektion des Kantons Bern für Sri Lanka und Indien vom 18.3.1985. Vgl. auch CH-BAR# E4300-C01#1998/299#609*, Schreiben von R. Reusser, Sektion Zivilgesetzbuch im Bundesamt für Justiz, an die kantonalen Aufsichtsbehörden über die Adoptionsvermittlung, 12.5.1986 und S 751.6, Adoptionsvermittlungsstellen mit kantonaler Bewilligung, 18.7.1990.

[255] CH-BAR#E2200.130*1997-8#21*, Schreiben von D. Angel, Bundesamt für Justiz, an die schweizerische Botschaft in New Delhi, 6.11.1984.

[256] «Nach Rücksprache mit dem Gründer der VfA – Dr. Werner Pauli – kann ich bestätigen, dass es über die Vereinigung nie zu Adoptionen aus Sri Lanka kam. Es wurde zwar die Bewilligung eingeholt, jedoch die Bemühungen im Land selber verliefen sich im Sand […]». E-Mail des Jugendamts des Kantons Bern an die Autorinnen, 25.6.2019.

politischen Ebenen, von Streitfällen mit ledigen Müttern aus dem In- und Ausland sowie von undurchsichtigen Geldgeschichten und Gesetzesverstössen. Dabei kamen Untersuchungskommissionen, ein Detektivbüro, eine ausländische Staatsanwaltschaft und das Federal Bureau of Investigation (FBI) zum Einsatz. An dieser Stelle wird die problematische Vorgeschichte in geraffter Form wiedergegeben und auf die erste Untersuchung vom Mai 2018 verwiesen.[257]

Fragwürdige Geschäftsführung

Alice Honegger begann ihre Karriere als Adoptionsvermittlerin nach einer zweijährigen Ausbildung zur Fürsorgerin.[258] Mit diesem Ausweis in der Tasche nahm sie 1948 in Rapperswil (SG) bei der privaten Vermittlungsstelle Unentgeltliche Kinderversorgung ihre Tätigkeit auf, die von Martha Brändlin geführt, aber wenig später vom Schweizerischen Gemeinnützigen Frauenverein (SGF) unter dem neuen Namen Adoptivkinderversorgung in Zürich übernommen wurde.[259] Dort gab Alice Honegger bald Anlass zu Beanstandungen. Im Mai 1952 überprüfte der SGF ihre Geschäftsführung und kam zum Schluss, dass ihre Arbeitsweise «niederschmetternd» sei.[260] Beklagt wurde ein «Mangel an System und Organisation».[261] Sie wurde schliesslich «fristlos entlassen».[262] Darauf verliess Alice Honegger die Schweiz und reiste für ein «Studium in Adoptionsfragen» in die USA und nach Kanada.[263] Sie soll einen fünfmonatigen Kurs in Kinderfürsorge absolviert haben. Den Kursbesuch belegte sie später mit der Kopie eines Zertifikats, auf der weder Stempel noch Datum lesbar war.[264] Nach ihrer Rückkehr nahm sie erneut Kontakt mit Martha Brändlin auf und schlug ihr vor, zusammen in Rapperswil eine Vermittlungsstelle für Pflege- und Adoptivkinder auf eigene Rechnung zu eröffnen und sich vom SGF unabhängig zu machen. Martha Brändlin ging auf diesen Vorschlag ein. Bei der Einweihung im Februar 1953 trat sie als «Ehrengast» und zugleich als «Gönnerin des Werkes» auf.[265] Die neue Vermittlungsstelle wurde Private Mütter- und Kinder-Fürsorge genannt.[266] Zunächst war Alice Honegger als «Mitarbeiterin bei Frl. Brändlin» tätig, doch bald übernahm sie selbst die Leitung des Betriebs.[267] Dabei vermittelte sie nicht nur Kinder innerhalb der Schweiz, sondern auch an kinderlose Paare im Ausland. Doch bald sah sich die Fürsorgerin innerhalb der Vermittlungsstelle mit harscher Kritik konfrontiert. Ihr wurde vorgeworfen, dass sie sich bei Auslandsplatzierungen bereichere und ihre Arbeitsweise deshalb «an Kinderhandel

[257] Bitter 2018.
[258] Die Ausbildung zur Fürsorgerin schloss A. Honegger 1946 in Zürich ab. StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier V, Diplom der Sozialen Frauenschule Zürich, 28.3.1946.
[259] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben von A. Honegger an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 18.6.1973. Martha Brändlin lebte von 1897 bis 1971.
[260] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Bericht des Detektivbüros der Kantonspolizei St. Gallen, 22.9.1966.
[261] Ebd.
[262] Ebd.
[263] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, an A. Honegger vom 22.6.1973.
[264] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier V, Kopie eines Zertifikats der Federal Security Agency der USA mit Sitz in Washington, [Datum im Stempel unlesbar, Anm. der Autorinnen].
[265] StABS, PA 882, DD 5.4 b, Einladung zur Gründungsversammlung am 14.2.1953.
[266] StABS, PA 882, DD 5.4 b, Schreiben von A. Honegger an das Pflegekinderwesen des Basler Frauenvereins, 25.4.1953.
[267] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Bericht des Detektivbüros der Kantonspolizei St. Gallen, 22.9.1966.

grenze», was sie allerdings vehement bestritt.[268] Die Situation sei mit der Zeit «derart unhaltbar» geworden, dass Martha Brändlin arbeitsunfähig geworden und in die Psychiatrische Klinik Hohenegg in Meilen (ZH) eingewiesen worden sei.[269] Alice Honegger sei im März 1964 «suspendiert» und im August des gleichen Jahres entlassen worden.[270] Die Private Mütter- und Kinder-Fürsorge wurde im Folgejahr von einer Klage der niederländischen Behörden eingeholt: Alice Honegger habe in dieses Land Kinder vermittelt, «ohne die notwendige behördliche Zustimmung» gehabt zu haben.[271] Deswegen hätten Kinder nachträglich in ihr Herkunftsland zurückgeführt werden müssen.[272]

Nichtsdestotrotz eröffnete Alice Honegger im August 1964 in einem eigenen Haus, dem Haus Seewarte in Bollingen (SG), ein Mütterheim und eine eigene Adoptionsvermittlungsstelle.[273] Dort nahm sie Frauen auf, die ein uneheliches Kind erwarteten, das sie nach der Geburt zur Adoption gaben. Die Institution unterstehe «bis dato keiner staatlichen Kontrolle», hielt das Departement des Innern des Kantons St. Gallen 1966 in einem Schreiben auf eine Nachfrage der Pflegekinderaufsicht der Stadt Bern fest.[274] Die St. Galler Behörde räumte ein, dass Honeggers Tätigkeit nicht nur zu Veröffentlichungen in der Zeitschrift «Beobachter», sondern auch zu einer Intervention im Grossen Rat geführt hatte.[275] Es seien noch «Abklärungen» im Gang, und man mahne zu «gebührender Vorsicht», hiess es aufseiten der St. Galler Behörden weiter.[276] Das Bezirksamt Uznach (SG) war vom Vorsteher des Departements des Innern des Kantons St. Gallen, von CVP-Regierungsrat Edwin Koller, im Juni 1965 angewiesen worden, Honeggers Tätigkeit bei der Privaten Mütter- und Kinder-Fürsorge in Rapperswil nachträglich untersuchen zu lassen.[277] Als Grund gab der Regierungsrat an: «Die Belastung bezieht sich nicht nur auf verschiedene Praktiken, welche bei dieser Art Tätigkeit gänzlich unangebracht und teilweise menschlich und fürsorgerisch unmöglich sind. Unseres Erachtens bestehen auch schwerwiegende Anhaltspunkte dafür, dass Fräulein Honegger verschiedene, gemäss dem Schweizerischen Strafgesetzbuch zu verfolgende Straftatbestände gesetzt hat.»[278]

[268] Ebd.
[269] Ebd.
[270] StASG, A 488/4.1, Teil 3, Jahresbericht 1964; Vgl. auch StASG, A 488/4.1, Teil 1, Schreiben von A. Rüegg, Präsident der Privaten Mütter- und Kinder-Fürsorge an Regierungsrat E. Koller, Departement des Innern des Kantons St. Gallen, 17.5.1965.
[271] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben des Regierungsrats E. Koller, Departement des Innern des Kantons St. Gallen, an Private Mütter- und Kinder-Fürsorge, 23.3.1965.
[272] Ebd.
[273] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben der Vormundschaftsbehörde Jona (SG) an das Departement des Innern des Kantons St. Gallen, 15.7.1968.
[274] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier I, Schreiben des Departements des Innern des Kantons St. Gallen an die Pflegekinderaufsicht der Stadt Bern, 11.2.1966.
[275] Vgl. dazu die Einfache Anfrage an den Regierungsrat des Kantons St. Gallen des Grossrats R. Egli aus Jona (SG), die später allerdings wieder zurückgezogen wurde. StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Einfache Anfrage des Grossrats R. Egli aus Jona (SG), 25.10.1965 und Rückzug, in: StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier I, Kantonsratsprotokoll, 8.5.1967.
[276] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier I, Schreiben des Departements des Innern des Kantons St. Gallen an die Pflegekinderaufsicht der Stadt Bern, 11.2.1966.
[277] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier I, Schreiben des Regierungsrats E. Koller, Departement des Innern des Kantons St. Gallen, an das Bezirksamt See, 16.6.1965. E. Koller lebte von 1921 bis 2005.
[278] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier I, Schreiben des Regierungsrats E. Koller, Departement des Innern des Kantons St. Gallen, an das Bezirksamt See, 16.6.1965.

Vom «ungeheuerliche[n] Vorwurf der 'Verschacherung'» entlastet

Das eingesetzte Detektivbüro der St. Galler Kantonspolizei stellte Recherchen an. Es fand heraus, dass sich die Fürsorgerin von verschiedenen Adoptiveltern in den USA Reisekosten und Spesen hatte vergüten lassen, die «nie verbucht» worden seien.[279] Zu diesem Punkt befragte es auch das Personal der Privaten Mütter- und Kinder-Fürsorge. Eine Mitarbeiterin gab an, dass Alice Honegger «verschiedentlich» Gelder «in die eigene Tasche abgezweigt» habe.[280] Auf die Platzierung von Kindern bei «reichen Amerikanerfamilien sei Frl. Honegger immer 'scharf' gewesen», wurde zu Protokoll gegeben.[281] Der Bericht des Detektivbüros wies zudem darauf hin, dass aus der Korrespondenz zwischen Honegger und einer leiblichen Mutter sowie Pflegeeltern hervorging, dass sie bei beiden Pflegegeld eingefordert habe.[282] Das Detektivbüro legte auch bei der Platzierung von Kindern Missstände offen: Honegger habe «gegen den Wunsch» einer Mutter deren Kind in den USA untergebracht statt in der Schweiz.[283] Laut der Vormundschaftsbehörde der betreffenden Gemeinde habe die Mutter den Verzicht bereut, während Honegger dem Amt mitgeteilt habe, dass die Mutter daran festhalte.[284] Es sei zudem bei Platzierungen in den USA vorgekommen, dass eine Familie für ein Kind ausgesucht, aber dann ausgewechselt worden sei: «Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass Frl. Honegger bei solchen Kinderhändeln den Meistbietenden suchte [...].»[285] Dennoch stellte sich das Bezirksamt See nach dem Abschluss des Berichts des Detektivbüros im September 1966 vor Alice Honegger. Es hielt fest, dass «der ungeheuerliche Vorwurf der 'Verschacherung' von Kindern oder sogar des Kinderhandels» nicht gerechtfertigt sei.[286]

Mit der Einstellung der Strafuntersuchung wurde Alice Honegger 1970 schliesslich entlastet: «Auf Grund der durchgeführten Untersuchung kommen wir zum Schluss, dass der Angeschuldigten kein strafbarer Tatbestand zur Last gelegt werden kann, es fehlt insbesondere an Beweisen für solch ein Verschulden.»[287] Auch seien sämtliche Auslandsadoptionen durch einen «Vorstandsausschuss» begutachtet und dem Vorstand der Privaten Kinder- und Mütter-Fürsorge unterbreitet worden. Mit einer Ausnahme hätten die Zustimmungen der zuständigen Vormundschaftsbehörden immer vorgelegen.[288] Das Bezirksamt erklärte die Vorwürfe, die gegenüber Alice Honegger aufgekommen waren, mit «vereinsinterne Differenzen, Neid und Missgunst, Prestigedenken und Intrigen».[289] Auffallend sei auch, «dass erst nach

[279] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Bericht des Detektivbüros der Kantonspolizei St. Gallen, 22.9.1966.
[280] Ebd.
[281] Ebd.
[282] Ebd.
[283] Ebd.
[284] Ebd.
[285] Ebd.
[286] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier I, Schreiben des Bezirksamts See an das Departement des Innern des Kantons St. Gallen, 18.10.1966.
[287] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Aufhebungsverfügung des Bezirksamts See an A. Honegger, 5.10.1970.
[288] Ebd.
[289] Ebd.

Auflösung des Arbeitsverhältnisses derart ungeheuerliche Vorwürfe gegen Frl. Honegger» erhoben worden seien.[290] Sowohl der Präsident als auch die Mitglieder der Kommission hätten zuvor längst Gelegenheit gehabt, allfällige Unkorrektheiten oder sogar strafbare Handlungen zu stoppen: «Man hat aber nichts unternommen.»[291]

Festhalten lässt sich eine auffallende Diskrepanz zwischen den Erkenntnissen des Detektivbüros der St. Galler Kantonspolizei und dem Entscheid des Bezirksamts. Zu erwähnen ist weiter, dass Alice Honegger während der laufenden Strafuntersuchung ihr Mütterheim und ihre Adoptionsvermittlungsstelle im Haus Seewarte weiter betreiben konnte.[292]

Beschwerden brechen nicht ab

Die Tätigkeit von Alice Honegger führte in den 1970er-Jahren erneut zu Beanstandungen, mit denen sich die Behörden im Kanton St. Gallen zu befassen hatten. Zwei junge Frauen, die sich vor der Niederkunft im Mütterheim aufgehalten hatten, beklagten sich darüber, dass sie dort ausgenutzt und um Geld betrogen worden seien. Dies bestätigte die weit über die Region hinaus bekannte Hebamme Ottilie Grubenmann, die den jungen Frauen bei der Geburt geholfen hatte: Säuglinge würden bei Alice Honegger «aus eigennützigen Gründen zur Adoption gelangen», die beiden Frauen seien «erpresst» worden.[293] Die Hebamme äusserte grosse Bedenken: «Nach allen meinen Erfahrungen wage ich zu bezweifeln, ob sich Frl. Honegger im Zustand ihrer vollen Zurechnungsfähigkeit befindet.»[294] Sie forderte die Behörde deswegen auf, die Verhältnisse vor Ort zu untersuchen.[295] Darauf meldeten sich 1972 ein Vertreter des Jugendamts und der Gemeindeammann von Jona (SG) bei Alice Honegger zum Hausbesuch an. Sie protokollierten, dass ihnen beim Rundgang durchs Haus eine «bedenkliche Unordnung» aufgefallen sei, und fuhren fort: «Der schriftlich vorliegende Bericht der Gesundheitskommission darf als milde bezeichnet werden.»[296] Die Behördenvertreter kritisierten auch die Aktenablage, konnte Alice Honegger doch das Adoptionsdossier eines Kindes nicht finden. Weiter zeigte sich, dass die Vermittlerin weder einen Tätigkeitsbericht, noch eine Erfolgsrechnung und Bilanz auswies. Die Zahlen der vermittelten Adoptionen seien überdies nicht belegt und irreführend, bemerkte die Vormundschaftsbehörde.[297] Sie stellte zudem fest, dass der Freundeskreis des Hauses Seewarte rechtlich kein Verein war, dass sowohl Statuten, ein Vorstand, eine Kontrollstelle als auch eine ordentliche Rechnungsablage fehlten

[290] Ebd.
[291] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier I, Schreiben des Bezirksamts See an das Departement des Innern des Kantons St. Gallen, 18.10.1966.
[292] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben der Vormundschaftsbehörde Jona (SG) an das Departement des Innern des Kantons St. Gallen, 15.7.1968.
[293] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier I, Schreiben der Appenzeller Hebamme O. Grubenmann an das Amt für Jugendschutz, ca. Anfang Juni 1972.
[294] Ebd.
[295] Ebd.
[296] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Bericht der Vormundschaftsbehörde Jona (SG) an das Kantonale Jugendamt im Departement des Innern des Kantons St. Gallen, eingegangen am 6.12.1972.
[297] Ebd.

und die Gönner nur mangelhafte Angaben über die Verwendung der Gelder bekamen.[298] Das Vormundschaftsamt von Jona liess aber keine Konsequenzen folgen. Alice Honegger versprach, «dass sie inskünftig keine werdenden Mütter mehr aufnehmen werde».[299] Ihre Aussage wurde protokolliert und mit dem Bericht im Januar 1973 ad acta gelegt. Doch bereits zwei Monate später gab Alice Honegger der Behörde zu verstehen, dass sie nicht gedenke, sich an die Abmachung zu halten. Sie nahm ihre Aussage zurück: «Natürlich darf ich keiner Tochter, die sich an mich wendet, meine Hilfe versagen.»[300]

Mit der Verordnung über die Adoptionsvermittlung brauchte die Fürsorgerin aus Bollingen ab 1973 erstmals eine Bewilligung und für internationale Adoptionen zusätzlich eine Sonderbewilligung, die sie im Juni 1973 beim St. Galler Justiz- und Polizeidepartement beantragte.[301] Der Vorsteher dieses Departements bat darauf das Polizeikommando des Kantons um einen «polizeilichen Führungsbericht» und den Gemeinderat von Jona um ein Leumundszeugnis der Gesuchstellerin. Auch die Personen, die Alice Honegger in ihrem Antrag als Referenzen angegeben hatte – darunter auch Adoptiveltern –, wurden vom Regierungsrat angeschrieben und um ihre Einschätzung gebeten.[302] Der Amtsvormund des Waisenamts der Stadt St. Gallen teilte mit, dass die Verbindung zu ihr «seit jeher sehr gut» sei: Für das Amt habe sie verschiedene Pflegeplätze abgeklärt, sodass die Behörde dann «die richtige Wahl» habe treffen können. Sie besitze alle notwendigen Fähigkeiten für diesen Beruf, der ihr «eine Herzenssache» sei.[303] Der Amtsvormund wies mit seiner Empfehlung zugleich darauf hin, dass das Waisenamt Aufgaben schon an Honegger delegiert und von ihrer Erfahrung profitiert hatte.

Anders dagegen fiel die Antwort des Präsidenten und des Sekretärs der Vormundschaftsbehörde der Gemeinde Jona aus. Die beiden erinnerten an den Bericht der Kantonspolizei St. Gallen von 1966 und an ihre eigene Untersuchung von 1972: «Das damals zum Ausdruck gebrachte Missbehagen über die Geschäftstätigkeit von Frl. Honegger besteht nach wie vor.»[304] Die Vormundschaftsbehörde von Jona empfahl dem St. Galler Justiz- und Polizeidepartement deshalb, den Antrag abzulehnen.[305] Während die kantonale Behörde diese unterschiedlichen Einschätzungen zusammentrug, versuchte Alice Honegger die für die Bewilligung nötigen Belege zu ihrem beruflichen Werdegang bereitzustellen. Sie musste dem Regierungsrat Mitte November 1973 aber mitteilen, dass sie einige der verlangten Dokumente nicht einreichen konnte: «Leider sind verschiedene Unterlagen unauffindbar. Ich erhielt sie trotz

[298] Ebd.
[299] Ebd.
[300] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier I, Schreiben von A. Honegger an das Kantontale Jugendamt im Departement des Innern des Kantons St. Gallen, 31.3.1973.
[301] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben von A. Honegger an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 18.6.1973.
[302] Vgl. u. a. StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen an Adoptivvater A. G., 22.6.1973.
[303] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben des Amtsvormunds des Waisenamts der Stadt St. Gallen an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 26.6.1973.
[304] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben der Vormundschaftsbehörde der Gemeinde Jona (SG) an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 12.7.1973.
[305] Ebd.

Bitten nicht zurück [...].»[306] Trotzdem erteilte ihr der Regierungsrat im Dezember 1973 für ein Jahr die Bewilligung zur Adoptionsvermittlung in der Schweiz und eine Sonderbewilligung für die zwischenstaatliche Vermittlung von ausländischen Kindern.[307] Auch 1974 erhielt sie diese Bewilligungen, obwohl sie die Aufsichtsbehörde nicht ausreichend dokumentierte. Sie wies beispielsweise nicht aus, wie viele Kinder sie im vergangenen Jahr im In- und Ausland vermittelt und wo sie diese platziert hatte.[308]

Ein Jahr später waren die St. Galler Behörden mit einer weiteren Beschwerde konfrontiert – mit einem Fall, in den die Staatsanwaltschaft des Landgerichts Konstanz involviert war. Diese hatte gegen einen Mann ein Ermittlungsverfahren «wegen Verdachts der Verletzung der Fürsorge- und Aufsichtspflicht» eingeleitet.[309] Er wurde verdächtigt, das jüngste seiner fünf Kinder Alice Honegger «unter nicht näher bekannten Umständen» für eine Adoption übergeben zu haben, und danach sei nicht klar gewesen, wo sich das Kind befand.[310] Die Konstanzer Staatsanwaltschaft hatte deswegen den Internationalen Sozialdienst eingeschaltet.[311] Dieser übergab den Fall dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, das sich auf den Standpunkt stellte, dass «diese Sache» nicht in seinen Tätigkeitsbereich falle.[312] Die Angelegenheit wurde von der Bundesbehörde in der Folge an den Vorsteher des St. Galler Justiz- und Polizeidepartements weitergeleitet. Der Regierungsrat erkundigte sich bei Alice Honegger über das Verfahren bei der Übergabe des deutschen Kindes.[313] Sie antwortete, dass ihr das kleine Mädchen von den Eltern «persönlich überbracht» worden sei und diese «den Verzicht gemeinsam geleistet» hätten, worüber sie den Bezirksammann informiert habe.[314] Der Justiz- und Polizeidirektor fragte beim Bezirksamt nach.[315] Er erfuhr, dass Alice Honegger schriftlich einvernommen worden sei. Sie habe dabei «erschöpfend Auskunft gegeben» und auch dargelegt, wo sich das Kind befinde.[316] Das Bezirksamt entlastete Alice Honegger und verortete das Problem in Konstanz: «Es scheint hier wieder einmal mit

[306] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben von A. Honegger an Regierungsrat F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 15.11.1973. Vgl. auch StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben von A. Honegger an Regierungsrat F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 18.11.1973.
[307] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Verfügung des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 21.12.1973.
[308] Vgl. StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben von A. Honegger an Regierungsrat F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 12.12.1974 und StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Verfügung des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 17.12.1974.
[309] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben des Oberstaatsanwalts der Staatsanwaltschaft beim Landgericht Konstanz an den Int. Sozialdienst Frankfurt, 8.8.1975.
[310] Ebd.
[311] Ebd.
[312] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben des Leiters des Int. Sozialdienstes Schweiz an Justizabteilung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements, 8.9.1975.
[313] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, an A. Honegger, 9.10.1975.
[314] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben von A. Honegger an Regierungsrat F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 13.10.1975.
[315] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, an Bezirksamt See, 10.11.1975.
[316] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben des Bezirksammanns des Bezirkamts See an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 10.11.1975 mit Dokument zum «Ermittlungsverfahren», 10.11.1975 und Schreiben des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen an Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Konstanz, 30.9.1975.

deutscher Gründlichkeit auf Doppelspur gearbeitet worden zu sein.»[317] Bemerkenswert ist, dass sich sowohl die kantonale Aufsichtsbehörde als auch das Bezirksamt darauf beschränkten, bei der Abklärung des Sachverhalts nur die Stellungnahme jener Person einzuholen, die unter Verdacht geraten war.

Damit entlastete das Bezirksamt Alice Honegger innerhalb von fünf Jahren zum zweiten Mal – ein Muster, dem sich das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement anschloss. Es erteilte Alice Honegger 1975 erneut die für die Adoptionsvermittlung nötigen Bewilligungen, ohne dass sie einen Bericht über die bisher erfolgten Platzierungen und ihre Arbeitsweise vorlegte.[318] Auch im Folgejahr liessen die Angaben zu wünschen übrig. Honegger legte beispielsweise ihre Vermittlungsgebühren nicht offen und auch keinen Finanzplan vor. Dies obwohl die Verordnung über die Adoptionsvermittlung verlangte, dass die «Arbeitsmethode» erläutert werde und sich die Vermittlungsperson über einen «Finanzplan und den Tarif allfälliger Vermittlungsgebühren» ausweist.[319] Stattdessen machte die Fürsorgerin geltend, dass sie für die Behörden Dienstleistungen erbringe: «Bei zwei Familien [...] musste ich für die Behörden bei den Adoptionsabschlüssen mit Berichten und aufgrund von Hausbesuchen erstellten Gutachten Abklärungen treffen.»[320] Der St. Galler Justiz- und Polizeidirektor erteilte ihr auch für 1976 die Bewilligungen für das folgende Jahr.[321]

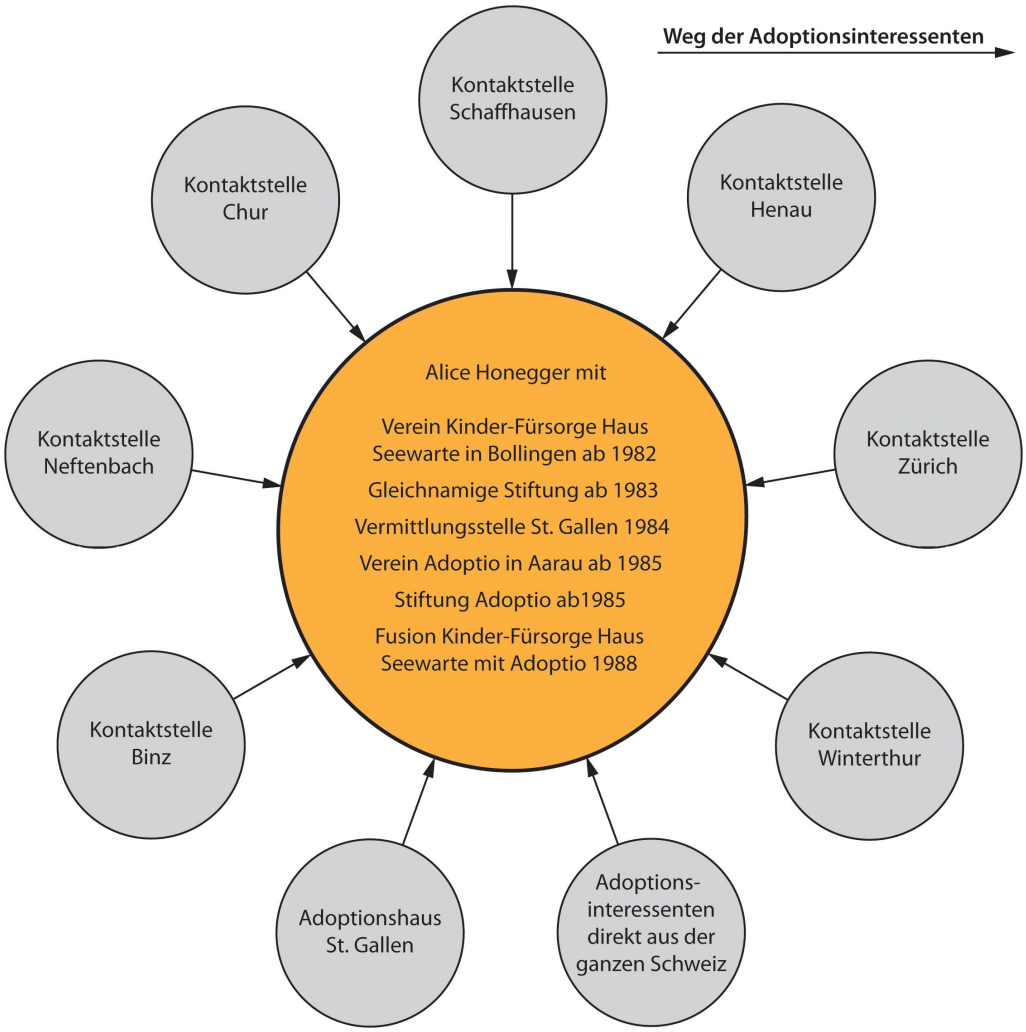
Doch bald traf eine neue Klage ein, mit der sich das Polizeiinspektorat des Kantons St. Gallen befassen musste. Diesmal ging es um unrechtmässig angeeignete Möbelstücke im Wert von CHF 7'000 bis 8'000, die einer Frau gehörten, die vorübergehend im Mütterheim gewohnt hatte.[322] Aus den Akten geht nicht hervor, wie der Fall ausgegangen ist. Auffällig ist jedoch eine zeitliche Koinzidenz. In den nächsten Tagen wandte sich Alice Honegger an die kantonale Aufsichtsbehörde und wies sich dort erstmals mit einer zusätzlichen beruflichen Qualifikation aus: Sie legte ein Dokument vor, in dem ihr ein «Verband Schweizerischer Psychologen (VSP)» bescheinigte, als «Mitglied der Fachrichtung Psychologie» aufgenommen worden zu sein.[323] Gegenüber den sri-lankischen Behörden gab sich Alice Honegger Jahre später als ausgewiesene Psychologin aus: «Ich, Frau Alice Honegger, Seewarte, 8715 Bollingen, bin die Direktorin dieser Vermittlungsagentur. Ich habe die Schule für Sozialarbeit in Zürich abgeschlossen

[317] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, an das Bezirksamt See, 10.11.1975.
[318] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Verfügung des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements, 15.12.1975.
[319] Art. 5, Abs. 1d, Verordnung über die Adoptionsvermittlung, 28. März 1973.
[320] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Platzierungsbericht von A. Honegger an Regierungsrat F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements, 31.10.1976.
[321] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Verfügung des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 24.11.1976.
[322] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben an das Polizeiinspektorat des Kantons St. Gallen, 4.12.1976.
[323] StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Zertifikat des Verbands schweizerischer Psychologen, 15.12.1976.

und in den USA studiert. Ich bin auch eine anerkannte Psychologin.»[324] Ob der Verband Schweizerischer Psychologen (VSP) je existiert hat, ist dagegen mehr als fraglich.[325] Eine Prüfung des Zertifikats durch das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement aufgrund des neu aufgetauchten angeblichen Leistungsausweises ist dennoch nicht aktenkundig. Vielmehr erteilte die Behörde Alice Honegger 1977 die Bewilligung fürs Folgejahr erneut. Dies war auch 1978 der Fall, obwohl die Fürsorgerin nun die Behörde darum bat, in der englischsprachigen Version ihrer Zulassungen zu tricksen. Sie verlangte, dass jene Passage gestrichen werde, in der die Befristung der Bewilligung festgehalten wurde: «Wäre es möglich, dass Sie die Frist until ... weglassen. Die Abklärungen gehen mit ausländischen Regierungen sehr lange und wären am Jahresende verfallen. Es ersteht auch leicht der Eindruck, dass unsere Fürsorge nur befristetes Vertrauen erhält.»[326]

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich 1979 – in dem Moment, in dem Alice Honegger mit der Vermittlung von Kindern aus Sri Lanka begann – im Verhältnis zwischen ihr und der Aufsichtsbehörde bereits eine Praxis etabliert hatte, in der sie den Takt angab. Trafen Beanstandungen ein, versprach sie Besserung, ohne sich allerdings daran zu halten. Immer wieder waren Behörden auf verschiedenen Ebenen mit Vorwürfen von Aussenstehenden konfrontiert und über Missstände informiert worden. Zweimal wurde sie vom Bezirksamt entlastet. Im St. Galler Justiz- und Polizeidepartement, das seit 1973 die Adoptionsvermittlungsstelle zu beaufsichtigen hatte, sah man jahrelang darüber hinweg, dass Alice Honegger bei ihrer Vermittlungstätigkeit gesetzliche Auflagen nicht erfüllte.

[324] «I, Mrs. Alice Honegger, Seewarte, 8715 Bollingen, am the director of this adoption agency. I have been graduated in the social school in Zürich, was a fellow student in U.S.A. I am also an acknowledged psychologist […]», in: StASAG, A 408/3 Adoptionen (1984/4), Homestudy to the High Commissioner of Sri Lanka for Mr. and Mrs. [...] von A. Honegger vom 10.12.1980, am gleichen Tag beglaubigt vom Einwohneramt Jona (SG).
[325] Ein Kenner der Szene der psychologischen Gruppierungen und Organisationen in den 1980er-Jahren, der damals an der Gründung der Föderation der Schweizer Psycholog(inn)en und Psychotherapeut(inn)en (FSP), dem grössten Berufsverband der Schweiz, beteiligt war, hat das Zertifikat auf Anfrage der Autorinnen geprüft. Er macht geltend, dass der «Verband Schweizerischer Psychologen», in dem A. Honegger nach eigenen Angaben Mitglied gewesen sein soll, ihm unbekannt und in seinem Berufsleben nie begegnet sei. Es habe immer wieder falsche Zertifikate gegeben, da es sich bei den Psychologen lange nicht um einen geschützten Beruf handelte.
[326] StASG, A 488/4.1, Teil 1, Dossier II, Schreiben von A. Honegger an Regierungsrat F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 10.12.1978.



Grafik: Mögliche Wege für Schweizer Paare, die mit Hilfe von Alice Honegger ein Kind aus Sri Lanka oder Indien adoptieren wollten.

4.2.2 Alice Honeggers Adoptionsvermittlung aus Sri Lanka ab 1979

«So konnten sich auch einfache Handwerker und Arbeiter, Bauern und Durchschnittsverdiener ein Kind 'leisten'.»[327]

Die ersten sri-lankischen Kinder, die Alice Honegger Ehepaaren in der Schweiz zukommen liess, tauchen in den untersuchten Akten ab 1979 auf.[328] Allerdings war der Inselstaat für die Fürsorgerin aus

[327] Ebd.
[328] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier III, Schreiben von A. Honegger an Regierungsrat F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 26.12.1979 und StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Aktenvermerk des Vormundschaftsdienstes des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 28.5.1982.

dem St. Gallischen Bollingen kein Neuland. Sie hatte seit den 1950er-Jahren gute Kontakte in dieses Land und auch zur dortigen schweizerischen Vertretung (vgl. Kapitel 5.4).[329]

Zusammenarbeit mit einer dubiosen Anwältin in Sri Lanka

Bei der Vermittlung von Babys arbeitete Alice Honegger in Colombo mit der Anwältin Rukmani Thavanesan-Fernando[330] zusammen (vgl. Kapitel 4.5.1). Diese organisierte für ausländische Paare einen Gerichtstermin und beglaubigte im Adoptionsverfahren amtliche Dokumente. Die Anwältin betrieb selbst mehrere Heime, in denen sie Säuglinge für Auslandsadoptionen bereithielt, und arbeitete mit Adoptionsstellen in Australien, Schweden und in den Niederlanden zusammen.[331] Gemäss der schweizerischen Botschaft platzierte sie jährlich zwischen 250 und 300 Kinder bei ausländischen Paaren.[332] Sie hinterlasse den Eindruck «einer emsigen Geschäftsfrau», die «möglichst viele Adoptivkinder 'liefern' und sich dabei möglichst bereichern» wolle.[333] Mit dieser international tätigen Anwältin brachte Alice Honegger mehrere hundert sri-lankische Kinder zur Adoption in die Schweiz.

Für das Bundesamt für Ausländerfragen war bereits 1982 klar, dass Alice Honegger in der Adoptionsvermittlung aus Sri Lanka die wichtigste Rolle spielte: «In unserem Land hat sich hauptsächlich Frau A. Honegger, Haus Seewarte, Bollingen, mit der Vermittlung von Kindern aus Sri Lanka befasst. Sie scheint die Verhältnisse in Sri Lanka bestens zu kennen, verfügt über Beziehungen zu Anwälten und hat die Gesuchsteller oft sogar nach Sri Lanka begleitet […].»[334] Allerdings wussten die Behörden wenig darüber, wie sie die Kinder und die zukünftigen Adoptiveltern aussuchte. Der kantonalen Aufsichtsbehörde, dem St. Galler Justiz- und Polizeidepartement, schilderte sie die Verhältnisse der Familien, in denen sie sri-lankische Kinder platzierte, nur rudimentär: «Architekt, erhielt neben ihrem eigenen Büblein ein Maiteli aus Ceylon. Unterschiedlich war nur die Hautfarbe, sonst ähneln sich die Kinder. Da Familie […] jahrelang sich bemüht hatte ohne Erfolg, war die Freude umso grösser, ihren Wunsch erfüllt zu sehen.»[335] Manche Ehepaare bezogen zwei, drei oder vier Kinder über Alice Honegger.[336] Diese wusste, dass Babys aus Sri Lanka sehr begehrt waren: «Die Sehnsucht nach Kindern ist derart intensiv,

[329] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Kommentar zum Schreiben des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen von E. R. Chanson, schweizerische Botschaft in Colombo, 21.7.1982.
[330] Rukmani Thavanesan-Fernandon starb 2010, siehe http://archives.dailynews.lk/2010/01/28/main_obituaries.asp, Zugriff am 12.8.2019.
[331] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben von A. Honegger an Regierungsrat F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 18.6.1982. Vgl. auch: Dokument «Adoptionsverfahren Sri Lanka» verfasst von P. Sutter, 19.9.1984, den Autorinnen übergeben.
[332] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, vertrauliches Schreiben der schweizerischen Botschaft in Colombo, betreffend Adoptionsvermittlung von A. Honegger, an das Bundesamt für Ausländerfragen, 22.10.1985.
[333] Ebd.
[334] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Bericht des Bundesamts für Ausländerfragen, 11.5.1982.
[335] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier III, A. Honegger an Regierungsrat F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Poizeidepartements des Kantons St. Gallen, 5.12.1980.
[336] Stellungnahme des Stiftungsratspräsidenten R. Honegger und des Aktuars auf Anfrage der Autorinnen, 10.6.2019.

dass sich speziell jüngere Ehepaare, die unvoreingenommen und nicht rassistisch denken, sich eher für ein Ausländerkind entschliessen.»[337]

Alice Honegger war ab 1979 nicht nur in Sri Lanka aktiv, sondern vermittelte auch Kinder aus Indien.[338] Die Vermittlungstätigkeit in diesen beiden Ländern machte sich bezahlt. Die Fürsorgerin aus dem Kanton St. Gallen wies für 1980 einen Einnahmenüberschuss von CHF 60'000 und für 1981 einen solchen von CHF 97'000 aus. Dabei stellt sich die Frage, ob diese Beträge noch als «mässige» Vergütungen bezeichnet werden konnten, wie es die Verordnung über die Adoptionsvermittlung vorgab.[339] Dies umso mehr, als die Gebühren, die sie verlangte, kritisiert wurden. Im Dezember 1981 beschwerte sich ein Ehepaar beim Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen. Es habe die staatlich anerkannte Beratungsstelle in Bollingen für ein Gespräch aufgesucht. Von Beratung könne nicht die Rede sein, da sich die ganze Angelegenheit ums Geld gedreht habe: «Sie hat sich auch gleich anerboten, für uns ein Kind aus Übersee zu holen gegen Bezahlung von Fr. 7000.– bis 15'000.– (Reisespesen, Kauf des Kindes?).»[340] Das Paar bat den Regierungsrat darum, die Angelegenheit zu überprüfen. Alice Honegger wurde um eine Stellungnahme gebeten und versprach, in Zukunft in Sri Lanka vermehrt mit Heimen zusammenzuarbeiten, die ihre Dienste unentgeltlich anbieten würden.[341] Der Vorsteher des St. Galler Justiz- und Polizeidepartement, der sozialdemokratische Regierungsrat Florian Schlegel, gab sich mit der Antwort zufrieden.[342] Doch war mit dieser Rückmeldung von Adoptionsinteressenten klargeworden, dass er es zuvor verpasst hatte, sich von Alice Honegger 1980 und 1981 die Gebühren vorlegen zu lassen. Denn ihre Tarife hätte er von Gesetzes wegen genehmigen müssen.[343]

Enge Kontakte zum «Big Business» mit Kindern

Während sich der St. Galler Regierungsrat Florian Schlegel mit Honeggers Gebühren zu befassen hatte, machte die sri-lankische Presse im Dezember 1981 Missbräuche bei Auslandsadoptionen publik. In den Zeitungen war von einem aufgedeckten Kinderhandel der «Colombo Connection», von «Baby Sale» und «Big Business» die Rede.[344] Auch ein Schweizer Ehepaar wies darauf hin. Es hatte in Colombo mithilfe von Alice Honegger ein Kind aufnehmen wollen, war aber über das Verfahren vor Ort schockiert. Diese Erfahrungen flossen in einen Artikel in der Zeitschrift «Schweizer Illustrierte» ein: «Für die ceylonesische Presse aber war diese Klage ein willkommener Anlass, einen 'Geschäftszweig' unter die Lupe

[337] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier III, A. Honegger an Regierungsrat F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Poizeidepartements des Kantons St. Gallen, 5.12.1980.
[338] Ebd.
[339] Art. 13, Abs. 1, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[340] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier III, Schreiben des Ehepaars A. F. an Regierungsrat F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 10.12.1981.
[341] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier III Schreiben von A. Honegger an Regierungsrat F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 16.12.1981.
[342] F. Schlegel starb 1993, siehe https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/005463/2011-08-09/, Zugriff am 12.8.2019.
[343] Art. 5, Abs. 5e, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[344] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Zeitungsartikel «The Colombo connection in an international child trafficking operation was bared by Police yesterday», in: «The Sun» vom 1.12.1981und 3.12.1981.

zu nehmen, in dem von Hilfe und Nächstenliebe und Opferbereitschaft die Rede ist, in dem sich aber in Wirklichkeit längst eine Mafia etabliert zu haben scheint, die mit herzlosen Methoden Adoptivkinder auftreibt und dann wie eine Handelsware verhökert.»[345] Die sri-lankische Presse informierte zudem darüber, dass 1981 weniger als zehn Prozent der rund 800 Kinder, die jährlich aus dem Inselstaat ins Ausland gelangten, unter regulären Bedingungen adoptiert wurden. Der damalige Sozialminister Asoka Karunaratne räumte ein, dass die Gesetze in Sri Lanka unzureichend seien, um Kinderhandel zu unterbinden.[346] In der Wochenzeitung «Sunday Observer» wurde mit den Niederlanden nicht nur ein weiteres beteiligtes Land genannt, sondern auch gleich die Preise für die «verkauften Babys». Adoptiveltern würden für einen Säugling 100'000 Sri-Lanka-Rupien (damals rund CHF 9'000) bezahlen, während die leiblichen Mütter lediglich 1’000 Sri-Lanka-Rupien (rund CHF 90) dafür erhielten.[347]

Der Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, Claude Ochsenbein, verfolgte diese Pressemeldungen und schickte im Dezember 1981 die ersten Zeitungsartikel zum Thema an das Bundesamt für Ausländerfragen. In der Schweiz stellte sich die Frage, welche Rolle Alice Honegger bei diesem offengelegten Kinderhandel spielte, zumal die Behörden wussten, dass sie bei der Vermittlung von sri-lankischen Babys in die Schweiz die wichtigste Akteurin war. Zudem traf im Februar 1982 beim Bundesamt für Ausländerfragen eine neue Beschwerde ein. Ein Ehepaar, das 1981 zwei Kinder aus Sri Lanka aufgenommen hatte, beklagte sich über Honeggers Geschäftsgebaren: «Paare, die sich weigerten, den Betrag zu bezahlen, wurden mit dem Hinweis, dann gebe es kein Kind, diszipliniert.»[348] Das Ehepaar forderte die Behörde auf, die Vermittlungspraxis zu überprüfen.[349] Das Bundesamt für Ausländerfragen leitete die Kritik an den Kanton St. Gallen weiter. Das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement bat Alice Honegger um eine Stellungnahme. Diese teilte mit, dass die private Adoptionsstelle, mit der sie in Colombo zusammenarbeite, eine Gebühr von 850 Dollar verlange. In dieser Summe seien die Kosten für einen Anwalt, die Gebühren für die Gerichtsverhandlung, den Pass für das Kind, die Spital- und Arztkosten sowie die Betreuung der Mütter und Säuglinge inbegriffen, nicht aber eine Reisebegleitung, die nur auf ausdrücklichen Wunsch angeboten werde. Indem die Anwältin den Adoptionsinteressenten zur Seite stünde, würden diese «vor unmöglichen Forderungen im Land» geschützt.[350]

Im März 1982 musste sich der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen ausserdem mit einer weiteren Beanstandung eines Paares befassen, das Ende 1981 eine Aufsichtsbeschwerde eingereicht hatte. Es verlangte ebenfalls, dass die Behörde die Praxis der Vermittlungsstelle

[345] Vgl. G. Zanetti, «Babys zu verkaufen», in: «Schweizer Illustrierte» vom 24.5.1982, S. 20.
[346] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Zeitungsartikel «The Colombo connection in an international child trafficking operation was bared by Police yesterday», in: «The Sun» vom 1.12.1981; vgl. auch «The Sun» vom 3.12.1981.
[347] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Zeitungsartikel, in: «Sunday Observer» vom 20.12.1981. Vgl. http://fxtop.com/de/historischewechselkurse.php?A=100000&C1=LKR&C2=CHF&DD1=&MM1=&YYYY1=&B=1&P=&I=1&DD2=20&MM2=12&YYYY2=1981&btnOK=Gehen, Zugriff am 7.5.2018.
[348] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben der Adoptiveltern A. D. an das Bundesamt für Ausländerfragen, 23.2.1982.
[349] Ebd.
[350] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier III, Schreiben von A. Honegger an den Vormundschaftsdienst des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 28.2.1982.

in Bollingen «in Bezug auf Kinder aus der Dritten Welt» untersuche.[351] Der Regierungsrat antwortete dem Paar, dass die Fremdenpolizei des Kantons St. Gallen die Einreiseformalitäten von Alice Honegger als «mustergültig erledigt» beurteile.[352] Überdies hätten sich Adoptiveltern, die in Stichproben befragt worden seien, «durchwegs positiv» geäussert.[353] Der Regierungsrat gab weiter an, dass die Ausgaben für eine Auslandsadoption in Sri Lanka CHF 5'000 bis 8'000 betrugen, je nachdem, ob beide Elternteile dorthin reisten. Diese Kosten seien «nicht unverhältnismässig».[354] Damit nahm der Justiz- und Polizeidirektor die Fürsorgerin aus Bollingen gegen Kritik in Schutz. Auch schob er einen Teil der Verantwortung auf das Bundesamt für Ausländerfragen ab: «Falls im übrigen die Praxis im Herkunftsland Sri Lanka zur Freigabe von Adoptivkindern zu schweren Bedenken Anlass gäbe, wäre mit einer Verweigerung der Einreisebewilligungen durch das Bundesamt für Ausländerfragen zu rechnen. Solche Umstände sind uns aber nicht bekannt. Nach unseren dargelegten Ermittlungen liegt jedenfalls kein Verstoss gegen die Verordnung über die Adoptionsvermittlung vor.»[355]

Wenig später, im April 1982, geriet Alice Honegger erneut – und nun auch das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement – unter Druck. Die Zeitschrift «Beobachter» machte publik, dass im Spital in Wil (SG) ein neugeborenes Kind «einer fremden Frau» übergeben worden sei.[356] Wie es dazu kam, wurde im Detail erläutert: «Die Frau, die den Säugling abholte, musste keinen Ausweis zeigen, sie hatte keine schriftliche Vollmacht der Mutter oder der Vormundschaftsbehörde, und sie besass auch keine schriftliche Abholungserlaubnis der Vermittlungsstelle. Danach wurde im Spital auch nicht gefragt. Man händigte ihr das Kind einfach aus, sie brauchte nicht einmal eine Bestätigung zu unterschreiben, dass sie den Säugling mitgenommen hat.»[357] Der Chefarzt des Spitals wandte sich in der Folge an die Behörde: «Juristisch gesehen, handelt es sich bei der Adoption des Kindes um eine Kindsentführung, veranlasst durch Frau Alice Honegger.»[358] Die Zeitschrift «Beobachter» kritisierte die «unglaubliche Laissez-faire-Haltung» der verantwortlichen Aufsichtsbehörde, des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen.[359]

Druck auf die St. Galler Aufsichtsbehörde steigt

All diese Beschwerden, Klagen und aufgedeckten Vorfälle waren im Mai 1982 nicht mehr schön zu reden, als der Zürcher «Tages-Anzeiger» am 10. Mai einen Artikel publizierte mit dem Titel «Baby-

[351] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier III, Dossier Aufsichtsbeschwerde von A. F. und darin Schreiben des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen an Ehepaar A. F. betreffend «Aufsichtsbeschwerde betr. Praxis der Adoptionsvermittlungsstelle Haus Seewarte, Bollingen, in Bezug auf Kinder aus der Dritten Welt», 8.3.1982.
[352] Ebd.
[353] Ebd.
[354] Ebd.
[355] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier III, Schreiben des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen an Ehepaar A. F., 8.3.1982.
[356] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier III, Zeitungsartikel «Telefon genügt», in: «Beobachter» vom 15.4.1982.
[357] Ebd.
[358] Ebd.
[359] Ebd.

Schmuggel auch nach der Schweiz».[360] Darin wurde eine Rechtsanwältin in Colombo erwähnt, die in Geschäfte mit mehreren sogenannten «Baby-Farmen» verwickelt sei.[361] Dort würden Mütter aus armen Verhältnissen ihre neugeborenen Kinder «für einen Spottpreis» verkaufen.[362] Eine weitere Enthüllung folgte: «Die Behörden haben auch erstmals herausgefunden, dass Geschäftemacher junge Frauen dazu ermuntert haben, sich extra für den Verkauf an europäische Kunden schwängern zu lassen.»[363] Weiter hielt der «Tages-Anzeiger» fest, dass die Polizei in Sri Lanka erklärt habe, hohe Beamte und gutverdienende Rechtsanwälte seien in die Affäre verstrickt, da bei diesem Geschäft viel Geld zu machen sei. Aus dem Artikel ging zudem hervor, dass dabei in Colombo eine Vermittlerin aus der Schweiz eine bedeutende Rolle spielte: «Eine namentlich nicht genannte Schweizerin, die in ihrer Heimat in der Kinderbetreuung gearbeitet haben soll, ist nach Angaben der Untersuchungsorgane die wichtigste Kontaktperson zu Schweizer Ehepaaren, die Babys aus Sri Lanka adoptieren wollen.»[364] Dass es sich dabei um Alice Honegger handelte, war den Behörden klar, denn es gab keine andere Schweizerin, die in der Kinderfürsorge tätig gewesen war und bei der Vermittlung von Kindern aus Sri Lanka in Erscheinung trat.

Aufgrund der Informationen war der mediale Druck so stark geworden, dass der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements, Regierungsrat Florian Schlegel, am 14. Mai eine «vorsorgliche Massnahme» anordnete.[365] Er schloss die Vermittlung von Kindern aus Sri Lanka «mit sofortiger Wirkung» aus.[366] Der Regierungsrat begründete den Entscheid damit, dass es beim aufgedeckten «Baby-Schmuggel» Verbindungen in die Schweiz gebe: Dabei sei eine Schweizerin die wichtigste Verbindungsperson zwischen Ehepaaren, die ein Kind adoptieren wollten, und einer bekannten Rechtsanwältin in Colombo. Letztere sei in Geschäfte mit mehreren sogenannten «Baby-Farmen» verwickelt. In Colombo seien etwa 15 «Persönlichkeiten», meist Anwälte, in der Vermittlung tätig. Diese hätten jeweils zehn Anwerber zur Seite, die nach ledigen Müttern und Babys Ausschau hielten und für ein Kind, das sie für eine Adoption ausfindig machten, hohe Summen verlangten: «Auch die Rechtsanwältin, die die Vermittlungstätigkeit für Frau Alice Honegger in Colombo übernimmt, eine Frau Thanavesan, wird diesem Kreis von 'Persönlichkeiten' zugerechnet.»[367] Zugleich betonte aber der St. Galler Regierungsrat in den Erwägungen der Verfügung, dass von einem «Baby-Schmuggel» keine Rede sein könne: «Die Kinder aus Sri Lanka wurden durch die dortigen Behörden formal-rechtlich den Adoptiveltern zugesprochen und reisten stets mit gültigen Papieren in die Schweiz ein. Aufgrund der vorliegenden Berichte kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass die Arbeitsweise der ceylonesischen Vermittler in Sri Lanka selbst fragwürdig

[360] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Zeitungsartikel «Baby-Schmuggel auch nach der Schweiz», in: «Tages-Anzeiger» vom 10.5.1982.
[361] Ebd.
[362] Ebd.
[363] Ebd.
[364] Ebd.
[365] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Verfügung des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 14.5.1982.
[366] Ebd.
[367] Ebd.

ist.»[368] Es müsse jetzt geklärt werden, ob diese auch einen guten Leumund haben und korrekt arbeiten würden: «Solange nicht feststeht, dass auch die 'Rekrutierung' der Kinder in Sri Lanka auf verantwortbare korrekte Weise erfolgt, hat die Vermittlung aus Sri Lanka zu unterbleiben.»[369] Der Regierungsrat teilte weiter mit, dass das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement Interpol eingeschaltet habe und nun deren Untersuchung abwartete. Alice Honegger sei bereit, auf Adoptionen in Sri Lanka zu verzichten, bis die Sache vollständig geklärt sei.[370] Wie die Analyse von 28 Adoptionsdossiers im Kanton St. Gallen zeigt, hielt sich Alice Honegger nicht daran. Auch während des auferlegten Vermittlungsverbots liess sie Adoptionsinteressenten Kinder zukommen (vgl. Kapitel 6.1).

Wenige Tage nach den einschlägigen Meldungen meldete sich die schweizerische Vertretung in New Delhi beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten. Sie berichtete, dass auch die indische Presse den aufgedeckten Babyhandel in Sri Lanka aufgenommen habe. Das Thema habe ein grosses Echo ausgelöst und werde kontrovers diskutiert, zumal auch aus Indien viele Kinder in westliche Länder vermittelt würden. Die Vertretung in New Delhi habe letztes Jahr zwölf Visa für indische Kinder ausgestellt, die für Familien in der Schweiz bestimmt gewesen seien.[371] Wie aus den Akten im Staatsarchiv des Kantons St. Gallen hervorgeht, hatte Alice Honegger bereits 1979 mit der Vermittlung von Kindern aus Indien begonnen.[372] Obwohl Honeggers Vermittlungspraxis seit Jahren in der Kritik stand und mit der neusten Berichterstattung in Sri Lanka anfangs 1982 ein massiver Verdacht aufkam – der Verdacht, an Kinderhandel beteiligt zu sein –, wurde ihre Tätigkeit in Indien von der regierungsrätlichen Verfügung vom 14. Mai 1982 nicht tangiert. Dass sie aus diesem asiatischen Land ebenfalls in grosser Zahl Babys vermittelte, war dem kantonalen Justiz- und Polizeidepartement bis zu diesem Zeitpunkt gänzlich entgangen. Zehn Tage nachdem es Honegger die Bewilligung für Sri Lanka entzogen hatte, fragte das kantonale Justiz- und Polizeidepartement nach, aus welchen ausländischen Staaten sie überhaupt Adoptionen vermittle und zu vermitteln gedenke.[373]

Die St. Galler Aufsichtsbehörde kam im Mai 1982 aber nicht mehr darum herum, sich mit der Adoptionsvermittlungsstelle in Bollingen zu befassen. Sie erkundigte sich allerdings einseitig bei Familien, die mit Honeggers Hilfe ein Kind aus Sri Lanka aufgenommen und von Honeggers Dienstleistung profitiert hatten. Ein Ehepaar teilte mit: «Wir sind überzeugt, dass Frau Honegger nie etwas Illegales tun würde.»[374] Ein Adoptivvater meinte, es sei eine «gemeine Behauptung», sie des Kinderhandels zu bezichtigen. Die Alternative bestünde darin, ohne Vermittlungsstelle ein Kind zu holen. Er bat darum, ihr

[368] Ebd.
[369] Ebd.
[370] Ebd.
[371] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben der schweizerischen Vertretung in New-Delhi an das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten, 19.5.1982.
[372] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier III, Schreiben von A. Honegger an Regierungsrat F. Schlegel, 26.12.1979.
[373] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, an A. Honegger, 24.5.1982.
[374] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben des Ehepaars A. O. an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 21.5.1982.

die Bewilligung wieder zu erteilen.[375] Andere argumentierten, die Kosten von CHF 10'000, die der «Tages-Anzeiger» genannt hätte, seien aus der Luft gegriffen.[376] Ein Adoptivvater stellte klar: Inklusive Geschenke und einer Gebühr von 850 Dollar habe alles etwa CHF 7'500 gekostet.[377] Ein weiterer Mann betonte, seine Frau und er hätten Alice Honegger etwas zu verdanken, was mit Geld nicht zu bezahlen sei, nämlich «ein eigenes Kind» umsorgen zu dürfen.[378] Der Leiter des Vormundschaftsdienstes des kantonalen Justiz- und Polizeidepartements stellte aufgrund der Befragung im Kreis der Adoptiveltern schliesslich zusammenfassend fest, dass die Rückmeldungen «durchwegs positiv» seien.[379] Dass die befragten Adoptiveltern befangen waren, Honegger in Schutz nahmen und damit auch ihr eigenes Handeln rechtfertigten, liegt auf der Hand, war aber kein Anlass, die Vorgehensweise zu bedenken und die Vorwürfe über den Kreis der Begünstigten hinaus abzuklären.

Zehn Tage nach dem regierungsrätlichen Erlass lieferte die «Schweizer Illustrierte» weitere Einzelheiten zu Honeggers Vermittlung: «Ihr Menschenhandel lief, bis sich eines ihrer Kundenpaare bei Gericht in Colombo auf der Ferieninsel Sri Lanka, die einst Ceylon hiess, beklagte: Man habe ihnen auf einer 'Baby-Farm' ein gesundes Kind gezeigt und später ein krankes aushändigen wollen.»[380] Der Journalist hatte Honegger, die er als «Bollinger Maklerin» bezeichnete, für den Artikel befragt.[381] Sie konterte die Kritik des Ehepaars, indem sie zum Gegenangriff überging: «Dieses Ehepaar […] war jetzt schon zum zweiten Mal in Sri Lanka. Die haben sich beide Male die Kinder angeschaut wie ein Stück Fleisch. Das können auch die andern Adoptiveltern bezeugen, denen ich ein Kind vermittelte und die bei der Gerichtsverhandlung anwesend waren. Die Frau trug eine Sonnenbrille und deshalb war ihr vermutlich das Kind zu dunkel. Meine Kinder sind alle einwandfrei und legal.»[382]

Alice Honeggers Flucht nach vorne

Einen Tag nach der brisanten Veröffentlichung in der «Schweizer Illustrierten» sprach Alice Honegger unangemeldet beim Leiter des Vormundschaftsdienstes vor. Sie sei empört über die «Hetzkampagne», hielt dieser in einem Aktenvermerk fest. Sie habe dargelegt, wie das Verfahren in Colombo ablaufe: Die Mütter würden ihre Kinder zu einer Anwältin bringen, an die sich die Adoptionsinteressenten nach ihrer Ankunft in Colombo wandten. Die Mütter der Babys müssten zwei Mal vor Gericht erscheinen und würden dort ausführlich befragt. Die Schweizer Ehepaare seien bei dieser Gerichtsverhandlung ebenfalls

[375] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben von A. P. an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 14.6.1982.
[376] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben des Ehepaars A. N. an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 24.5.1982.
[377] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Telefonnotiz, 2.6.1982.
[378] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben von A. Q. an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 8.6.1982.
[379] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben des Leiters des Vormundschaftsdienstes des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen an A. D., 25.5.1982.
[380] Vgl. G. Zanetti, «Babys zu verkaufen», in: «Schweizer Illustrierte» vom 24.5.1982.
[381] Ebd.
[382] Ebd.

anwesend und legten einen Eid ab. Es sei auch möglich, statt mit einer Anwältin direkt mit der staatlichen Behörde zu verhandeln und ein Kind aus einem Heim zu beziehen. Für die Übergabe des Kindes vor Gericht sei dann aber doch ein Anwalt nötig. In einem solchen Fall könne ein Elternpaar ein Kind allerdings nicht auswählen, und es sei auch nicht sicher, ob es überhaupt eines bekomme. Zudem «stehe beim Minister ein Teller, und man werde darauf hingewiesen, dass die Heime auch von irgendetwas existieren müssten. Also werde einfach auf diese Weise Geld eingenommen».[383] Demnach war es für Adoptionsinteressenten von Vorteil, sich an Alice Honegger und Rukmani Thavanesan-Fernando zu wenden, die ihrerseits in mehreren Unterkünften Babys bereithielt. Die Vermittlerin aus der Schweiz begleitete Ehepaare manchmal auch selbst dorthin: «Frau Thavanesan und ich haben lange beraten, welches von den 8 Kindern, die sie in Pflege hatte und für die Adoption frei gegeben wurden, als passend in Frage käme.»[384]

Im Juni 1982 kam der «Baby-Handel» mit Sri Lanka auch in der Sommersession des Eidgenössischen Parlaments zur Sprache. Das Thema wurde von der Tessiner FDP-Nationalrätin Alma Bacciarini eingebracht.[385] Sie wollte in der Fragestunde wissen, ob eine Schweizerin in diesen Handel und in unrechtmässige Adoptionen verwickelt war und was vorgesehen sei, um den «eventuell unerlaubten Handel mit Neugeborenen» zu stoppen.[386] Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hielt entgegen, dass Kinder nach sri-lankischem Recht den Adoptiveltern gesetzeskonform zugesprochen und stets mit gültigen Papieren einreisen würden, sodass von einem «Baby-Schmuggel» keine Rede sein könne. Das Departement räumte jedoch ein, dass nicht auszuschliessen sei, dass die Arbeitsweise der einheimischen Vermittler fragwürdig sei. Damit verortete die Bundesbehörde das Problem in Sri Lanka und nicht im eigenen Land. Sie teilte weiter mit, dass eine Schweizerin Kinder von dort zur Adoption in die Schweiz vermittle und die zuständige kantonale Behörde die Bewilligung «sistiert» habe, bis die Angelegenheit abgeklärt sei.[387]

Doch Alice Honegger wollte die Vermittlungstätigkeit offiziell weiterführen und liess nicht locker. Sie beklagte sich beim St. Galler Justiz- und Polizeidepartement über den «totalen Rufmord» und relativierte zugleich die Abmachung, die sie mit der Aufsichtsbehörde im Mai getroffen hatte: Das «Ehrenwort», das sie damals gegeben habe, beziehe sich lediglich darauf, vorläufig nicht mehr mit ihrer Anwältin zusammenzuarbeiten, stattdessen aber «mit den ceylonesischen Ämtern».[388] Sie verlangte vom Regierungsrat, dass er den Entzug der Sonderbewilligung rückgängig mache und dies auch öffentlich bekannt gebe. In einem weiteren Schreiben rechtfertigte sie die in Frage gestellten Vermittlungspreise. Sie habe sich darum bemüht, «immer günstigere» Bedingungen auszuhandeln: «So konnten sich auch einfache

[383] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Aktenvermerk des Leiters des Vormundschaftsdienstes des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 25.5.1982.
[384] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Bericht von A. Honegger über die Ehepaare A. D. und A. E., 21.5.1982.
[385] Vgl. P. Genasci, «Bacciarini, Alma», in: HLS, www.hls-dhs dss.ch/textes/d/D33473.php, Zugriff am 8.5.2018.
[386] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Bericht des Eidg. Justiz- und Polizeidepartement zur «Fragestunde vom 14. Juni 1982», 14.6.1982.
[387] Ebd.
[388] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben von A. Honegger an Regierungsrat F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 18.6.1982.

Handwerker und Arbeiter, Bauern und Durchschnittsverdiener ein Kind 'leisten'.»[389] Die Kritik, dass sie bisher ohne die Existenz eines Vereins allein über die Adoptionsvermittlungen und die Verwendung der Mittel des Gönnerkreises entschieden habe, wies sie von sich. Ihre Vermittlungsstelle sei eine «Einzelvereinigung», als solche aber genauso organisiert, wie es eine «gemeinnützige Gesellschaft» erfordere.[390] Sie definierte den Status ihres Vermittlungsbüros damit nach eigenem Belieben und wies die Verantwortung der Behörde zu: «Sie haben die Jahresrechnung akzeptiert, und ich war in Treu und Glauben, alles sei in bester Ordnung. Auch Ihr Rechtsdienst war dieser Auffassung, hat dieser doch die Jahresrechnung 1981 direkt beim Buchhalter angefragt.»[391] Alice Honegger trat die Flucht nach vorne an. Sie stellte sich als Opfer dar und kündigte an, weiter in Sri Lanka tätig zu sein. Zugleich griff sie die Behörde an, indem sie unterstellte, dass diese rechtzeitig über die finanziellen Belange informiert gewesen sei.

Im Juli 1982 wandte sich das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement an die schweizerische Botschaft in Colombo und wollte wissen, ob die Vermittlungsgebühr der Anwältin Rukmani Thavanesan-Fernando in der Höhe von 850 US-Dollar, damals rund CHF 1'800, als «mässige» Entschädigung zu betrachten und gesetzeskonform sei. Falls dies nicht der Fall sei, so die Bitte, «wären wir Ihnen dankbar, wenn Sie uns einen Weg aufzeigen könnten, der eine ordnungsgemässe und würdige Adoption in Sri Lanka gewährleistete».[392] Demnach ging es der kantonalen Behörde trotz des aufgedeckten Kinderhandels in Sri Lanka nicht darum, die Auslandsadoptionen zu stoppen. Doch es kehrte keine Ruhe ein. Im gleichen Monat wandte sich ein Ehepaar an den Vormundschaftsdienst. Es gab an, die Dienste von Alice Honegger in Sri Lanka beansprucht und dabei den Eindruck von «Kinderhandel» gewonnen zu haben.[393] Die Frau schilderte, wie ihr vor Gericht ein Baby mit grossen, weissen Flecken am ganzen Körper gezeigt worden sei. Sie habe das Kind nicht übernehmen wollen. Alice Honegger habe ihr danach einen anderen Säugling angeboten: «Das zweite Kind war ein herziges. Aber ich konnte mich nicht entscheiden, ich hatte einen Schock und gab das Kind zurück. Frau Honegger sagte, ich könne bis zu 50 Kinder anschauen – bis mir eines gefalle. Da ich diesen Kinderhandel nicht durchstehen konnte, kehrte ich nach Hause zurück.»[394]

Anfang August 1982 bat Alice Honegger das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement erneut darum, ihr wieder eine Bewilligung zu erteilen.[395] In der Zwischenzeit hatte sie anwaltschaftliche Unterstützung bekommen. Ein prominenter Rechtsanwalt, der St. Galler CVP-Politiker und damalige Kantonsrat Eugen

[389] Ebd.
[390] Ebd.
[391] Ebd.
[392] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben des Regierungsrats des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen i. V. an die schweizerische Botschaft in Colombo, 16.7.1982.
[393] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben des Ehepaars A. J. aus K. (ZH) an den Vormundschaftsdienst des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 12.7.1982.
[394] Ebd.
[395] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Gesprächsnotiz des Leiters des Vormundschaftsdienstes des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 6.8.1982.

David, der spätere National- und Ständerat,[396] trat an ihrer Seite auf.[397] Alice Honegger reichte bei der Aufsichtsbehörde weitere Dokumente ein, die sie sich vom sri-lankischen Ministerium für Parlamentsgeschäfte und Sport sowie vom sri-lankischen Anwaltsverband hatte ausstellen lassen. Diese sollten nachweisen, dass es sich bei ihrer Vertrauensanwältin Rukmani Thavanesan-Fernando um eine angesehene und am Gericht akkreditierte Person handelte.[398] Diese Dokumente hatte sie von der schweizerischen Vertretung in Colombo beglaubigen lassen.[399] Von dort meldete sich nun auch der Geschäftsträger, Claude Ochsenbein, zu Wort, der gebeten worden war, die Tätigkeit und die Vermittlungsgebühren zu beurteilen.[400] Zudem sollte er zum Gerücht Stellung nehmen, dass Alice Honegger in Sri Lanka im Gefängnis gewesen sei. Auch sollte er sich grundsätzlich zu seinen Zweifeln an der Vermittlerin äussern, würden Adoptiveltern in der Schweiz ihr doch «ein gutes (dankbares) Zeugnis» ausstellen.[401] Claude Ochsenbein schickte seiner Antwort eine Klarstellung voraus: Die Pressekampagne, die im Mai 1982 in der Schweiz losgegangen war, habe nichts mit den Informationen zu tun, die er zuvor nach Bern geschickt hatte. Mit seinem Bericht, so fuhr Claude Ochsenbein fort, habe er nicht beabsichtigt, die Adoptionen zu stoppen oder Präjudize zu schaffen. Zur Frage, ob das «Tandem Honegger-Thavanesan» gesetzlich und «moralisch verantwortbar» handle, äusserte er sich nun diplomatisch: «Die beiden Personen scheinen [sic] sich an die Regeln zu halten und das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren einzuhalten.»[402] Mehr Skepsis kam in seiner zweiten Antwort zum Ausdruck: «Was die Moral angeht, bin ich zurückhaltender.»[403] Seine Zweifel belegte er mit Zahlen. Die Gebühr von 850 Dollar, die Rukmani Thavanesan-Fernando verlangte, entsprächen 17'000 Sri-Lanka-Rupien, was ein sehr hoher Betrag sei. Dies verdeutlichte er mit einem Lohnvergleich. Ein Minister verdiene im Monat 5'000 Rupien, was einem Jahresgehalt von 60'000 Rupien entspräche. Er machte der St. Galler Behörde also klar, dass eine Anwältin mit der Vermittlung von vier Kindern, für die sie jedes Mal 17'000 Rupien bezog, mehr verdiente als ein Minister im Jahr. Die realen Kosten, die dagegen im Land anfielen, so führte

[396] Eugen David war vom 30.11.1987 bis 5.12.1999 im Nationalrat und anschliessend bis 2011 Ständerat, in: https://www.parlament.ch/de/biografie/eugen-david/57, Zugriff am 1.6.2019.
[397] Eugen David wird in den untersuchten Akten zu Alice Honegger ein erstes Mal im August 1982 und ein weiteres Mal im Oktober des gleichen Jahres genannt, als das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement ihr die Bewilligung zur Adoptionsvermittlung aus Sri Lanka wieder erteilte, vgl. CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, an schweizerische Botschaft in Colombo, 26.8.1982 und CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Verfügung des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 18.10.1982. Diese wurde zugestellt an: «Dr. Eugen David, Rechtsanwalt, Marktgasse 20, 9000 St. Gallen, zu handen des Vereins 'Kinder-Fürsorge Haus Seewarte' und von Frau Alice Honegger 8715 Bollingen (2), samt Einzahlungsschein.»
[398] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Bestätigungen des Minister of Parlamentary Affairs and Sports und des President Attorney-at-Law, Bar Associations of Sri Lanka, 17.6.1982.
[399] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben von A. Honegger an Regierungsrat F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 17.8.1982.
[400] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben des Geschäftsträgers der schweizerischen Botschaft, C. Ochsenbein, an den Regierungsrat des Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 6.8.1982.
[401] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben des Rechtsdienstes des Justiz- und Poliziedepartements des Kantons St. Gallen an die schweizerische Botschaft in Colombo, 21.7.1982.
[402] Vgl. «Ces deux personnes paraissent s'en tenir aux règles et suivre la procédure légale», in: StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Colombo an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 6.8.1982.
[403] Ebd.

Claude Ochsenbein weiter aus, betrügen 800 Rupien. Dieser Betrag mache nur einen kleinen Bruchteil von dem aus, was die Anwältin einnehme.[404]

Regierungsrat Florian Schlegel informierte Alice Honegger über die Einschätzung des Geschäftsträgers der schweizerischen Botschaft. Dieser bestätige zwar, dass die Abwicklung der Adoptionen in Sri Lanka «dem gesetzlich vorgeschriebenen Weg folge».[405] Doch zeige er sich «reservierter» gegenüber der Frage, ob die Tätigkeit von Rukmani Thavanesan-Fernando «moralisch verantwortbar» sei, insbesondere was das für sri-lankische Verhältnisse «sehr hohe Entgelt von 850 Dollar» angehe.[406] Nach der Verordnung über die Adoptionsvermittlung dürfe der Vermittler nur den Anspruch auf «Ersatz seiner Auslagen» und eine «mässige Vergütung für seine Bemühungen» geltend machen.[407] Der Regierungsrat kam deshalb zum Schluss: «Die Rechtsanwältin Thavanesan ist u. E. deshalb nicht mehr beizuziehen.»[408] Die Bewilligung für Sri Lanka könne nur dann wieder erteilt werden, wenn die Adoptionsvermittlung allein über staatliche Stellen abgewickelt werde.[409] Damit stellte das Justiz- und Polizeidepartement einen Kompromiss in Aussicht. Alice Honegger konnte ihre Adoptionsvermittlung in Sri Lanka weiterführen, musste aber auf die Zusammenarbeit mit ihrer Anwältin verzichten. Das war ein bemerkenswertes Entgegenkommen angesichts dessen, dass sie sich nicht an den Bewilligungsstopp vom Mai 1982 gehalten und in der Zwischenzeit mit weiteren Adoptionsinteressenten Verhandlungen geführt hatte, wie Regierungsrat Florian Schlegel von der kantonalen Fremdenpolizei in der Zwischenzeit erfahren hatte.[410] Ihr Verstoss gegen den Erlass des Regierungsrats hatte aber keine Konsequenzen. Der Justiz- und Polizeidirektor Florian Schlegel wies Alice Honegger im August 1982 lediglich im Konjunktiv darauf hin, dass die Vermittlung ohne Bewilligung strafbar wäre.[411]

Entlastung durch Interpol

Zu diesem Zeitpunkt traf beim Schweizerischen Zentralpolizeibüro der erwartete Interpol-Bericht ein, den die Bundesanwaltschaft angefordert hatte. Bericht ist allerdings zu viel gesagt. Die sri-lankischen Polizeibehörden hielten in einem einseitigen Schreiben in wenigen Sätzen fest, dass sie keine Hinweise hätten, dass Ausländer an einem illegalen Handel mit Kindern beteiligt seien oder Babys gesetzeswidrig aus Sri Lanka weggebracht würden. Kinder aus diesem Land würden vielmehr nur mit der Zustimmung

[404] Vgl. «Je suis plus réservé en concernant la moralité», in: StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Colombo an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 6.8.1982.
[405] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Colombo an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 6.8.1982.
[406] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, an A. Honegger, 17.8.1982.
[407] Vgl. Art. 13 der Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[408] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Colombo an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 6.8.1982.
[409] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, an A. Honegger, 17.8.1982.
[410] Ebd.
[411] Ebd.

der zuständigen Behörden adoptiert.[412] Die Mitteilung von Interpol stand im Gegensatz zur kritischen Berichterstattung in den sri-lankischen Medien der letzten Jahre und zur Einschätzung des Adoptionsmarkts durch den Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft, Claude Ochsenbein. Dies war für die Bundesanwaltschaft kein Anlass, bei den sri-lankischen Polizeibehörden nachzufragen, obwohl sie zu einer Nachfrage berechtigt gewesen wäre.[413] Somit wurde Alice Honegger durch Interpol vollständig entlastet. Sie nutzte diese Position und gab im November 1982 bekannt, dass sie in Zukunft beabsichtige, auch auf den Philippinen tätig zu werden.[414] Regierungsrat Florian Schlegel ging auf diese Forderung zwar nicht ein, erteilte aber Alice Honegger im Dezember 1982 stattdessen die Sonderbewilligungen für die zwischenstaatliche Vermittlungen für Sri Lanka und Indien für den inzwischen gegründeten Verein Kinder-Fürsorge Haus Seewarte,[415] diesmal gleich mit einer zweijährigen Gültigkeitsdauer bis Ende 1984.[416]

Auf den im Juni 1982 ins Leben gerufenen Verein Kinder-Fürsorge Haus Seewarte folgte im Mai 1983 die Gründung einer gleichnamigen Stiftung.[417] Als Zweck wurden unter anderem unspezifisch die «Fürsorge zugunsten verlassener Kinder» und «nationale und internationale Aufgaben» angegeben. Das Departement des Innern des Kantons St. Gallen versuchte, die Aufsicht über diese Stiftung an den Bund zu delegieren: «Da der Stiftungszweck weltweit verfolgt wird, vertreten wir die Auffassung, dass die Aufsicht über diese Stiftung durch den Bund ausgeübt werden muss.»[418] Doch der stellvertretende Generalsekretär des Eidgenössischen Departements des Innern lehnte dies ab. Er argumentierte, dass

[412] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben des National Central Bureau in Colombo an das schweizerische Zentralpolizeibüro in Bern, 20.7.1982.
[413] Es bestehen gemäss den rechtlichen Rahmenbedingungen für INTERPOL, die auf www.interpol.net publiziert sind, keine spezifischen Vorschriften, wie eine INTERPOL-Meldung aufgebaut sein muss. Allerdings müssen die involvierten NCBs prüfen, ob eine Meldung den Qualitätsstandards entspricht. Die zuständige Schweizer Behörde hätte im vorliegenden Fall das Recht gehabt, beim NCB Colombo eine Verbesserung oder Ergänzung der Antwort zu verlangen. Vgl. E-Mail von M. Drück, Stv. Abteilungsleiter OPK, Fachbereich Europol, INTERPOL an J. Schickel-Küng, Bundesamt für Justiz, auf Anfrage des Forschungsteams, 29.7.2019.
[414] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier V, Schreiben des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, an A. Honegger, 10.12.1982.
[415] A. Honegger gründete am 19.6.1982 in St. Gallen den Verein Kinder-Fürsorge Haus Seewarte. Im Juli 1982 hatte sie dem Regierungsrat einen Entwurf der Statuten eingereicht. Vgl. StASG, A 215/22555, Protokoll der Gründungsversammlung des Vereins Kinder-Fürsorge Haus Seewarte, 19.6.1982 und StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben von A. Honegger an Regierungsrat F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 9.7.1982.
[416] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier V, Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an den Rechtsdienst des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 1.3.1984 mit beigelegtem Schreiben, 26.10.1983.
[417] StASG, A 215/22555, öffentliche Urkunde über die Errichtung der Stiftung Kinder-Fürsorge Haus Seewarte mit Sitz in Bollingen, Gemeinde Jona (SG), 26.5.1983.
[418] StASG, A 215/22555, Anfrage der Stiftungsaufsicht des Departements des Innern des Kantons St. Gallen an die Eidg. Stiftungsaufsicht im Eidg. Departement des Innern, 22.6.1983.

angesichts des bescheidenen Kapitals vorerst wohl kaum mit einer umfangreichen nationalen und internationalen Tätigkeit zu rechnen sei.[419] Nach dieser Absage aus Bern übernahm schliesslich die kantonale Behörde die Stiftungsaufsicht.[420] Somit lag nicht nur die Aufsichtspflicht über die Vermittlungstätigkeit von Alice Honegger, sondern auch jene über ihre Stiftung beim Kanton St. Gallen.

Der Verein bemühte sich, die Vermittlungstätigkeit neu zu organisieren, und stellte dafür einen jungen Sozialarbeiter an, Pedro Sutter.[421] Er sollte in St. Gallen eine neue Zweigstelle eröffnen. Der Verein bat die Behörde darum, dem Mann die Bewilligung für die Vermittlungstätigkeit zu erteilen. Er hatte zuvor bei der Staatsanwaltschaft St. Gallen ein Praktikum absolviert, bei einem renommierten Psychiater und Suchtexperten gearbeitet und legte gute Referenzen vor.[422] Der Leiter des Vormundschaftsdienstes gewann im Vorstellungsgespräch einen guten Eindruck. Der Bewerber habe sich intensiv mit dem Recht und mit grundsätzlichen Fragen der Auslandsadoptionen auseinandergesetzt. Er habe überdies vor, die Zahl der Vermittlungen zu reduzieren und die Verhältnisse der Adoptiveltern jeweils umfassend abzuklären. Pedro Sutter gab zudem an, im Sommer 1984 nach Sri Lanka zu reisen und zu prüfen, ob man dort statt mit einer Anwältin vermehrt mit amtlichen Stellen zusammenarbeiten könne. Dies war ein indirekter Hinweis darauf, dass Alice Honegger – entgegen der Vorgabe des St. Galler Justiz- und Polizeidepartements – ihre Vermittlungen trotz des regierungsrätlichen Verbots nach wie vor mit ihrer Vertrauensanwältin abwickelte.[423]

Nachdem sich der Sozialarbeiter im Sommer in Sri Lanka selbst Einblick in das Adoptionsverfahren und die Vermittlungstätigkeit von Alice Honegger verschafft hatte, sprach er im Oktober 1984 erneut beim kantonalen Vormundschaftsdienst vor. Er teilte mit, dass die Anwältin Rukmani Thavanesan-Fernando, die tatsächlich immer noch mit Alice Honegger zusammenarbeitete, ihr Honorar nun auf 1'000 US-Dollar erhöhen wolle. Auch sähe sie bei ausserordentlichen Kosten einen Zuschlag vor, zum Beispiel, wenn sie ein Baby länger als geplant beherbergen müsse. Der Vormundschaftsdienst hielt entgegen, dass bei solchen Kosten kaum mehr mit einer Bewilligung zu rechnen sei, da damit die Grenze zum «unverkennbar lukrativen» Geschäft überschritten würde.[424] Der Sozialarbeiter gab an, dass ohnehin beabsichtigt sei, in Zukunft weniger Kinder – nur noch etwa 20 bis 30 pro Jahr – aus Heimen zu vermitteln, dafür aber die Nachbetreuung zu intensivieren. Deswegen könnte er ab Ende Januar 1985 auf die Unterstützung der Anwältin verzichten.[425]

[419] StASG, A 215/22555, Schreiben des Eidg. Departement des Innern an Stiftungsaufsicht im Departement des Innern des Kantons St. Gallen, 24.6.1983.
[420] StASG, A 215/22555, Verfügung des Regierungsrats E. Koller, Vorsteher des Departements des Innern des Kantons St. Gallen, 11.10.1983.
[421] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier V, Jahresbericht von 1983.
[422] StASG, A 488/2, Dossier V, Gesprächsnotiz des Leiters des Vormundschaftsdienstes des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 6.6.1984.
[423] Ebd.
[424] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier V, Gesprächsnotiz des Leiters des Vormundschaftsdienstes des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 2.10.1984.
[425] Ebd.

So sah es zunächst danach aus, dass der neu angestellte Sozialarbeiter die Adoptionsvermittlung aus Sri Lanka in geordnete Bahnen lenken könnte. Dies umso mehr als der Präsident des Vereins Kinder-Fürsorge Haus Seewarte Ende 1984 den Rücktritt von Alice Honegger ankündigte. Der Arbeitsvertrag zwischen dem Verein und ihr laufe aus, hiess es. Sie werde in den «wohlverdienten Ruhestand» treten und lediglich noch die pendenten Fälle abschliessen.[426] Die neuen Gesuche würden nun vom neuen Stellenleiter behandelt.[427] Doch dazu kam es nicht, denn Pedro Sutter kündigte seine Tätigkeit beim Verein Kinder-Fürsorge Haus Seewarte auf. Ausschlaggebend dafür sei seine Reise nach Sri-Lanka gewesen, hielt er im Mai 2018 in einem Beitrag in der Sendung «Rundschau» des Schweizer Fernsehens fest. Die Art und Weise, wie Alice Honegger zusammen mit ihrer Anwältin die Adoptionsverfahren vor Ort durchführte, habe er nicht gutheissen können.[428]

Seine Bedenken hatte Pedro Sutter bereits im September 1984, kurz nach seiner Rückkehr aus Sri Lanka, dem Vorstand des Vereins Kinder-Fürsorge Haus Seewarte mitgeteilt. In einem sechsseitigen Schreiben schilderte er damals das Adoptionsverfahren in Sri Lanka und legte den Finger auf problematische Punkte.[429] Er wies darauf hin, dass «die Nachfrage» von ausländischen Adoptionsinteressenten «das Angebot» bestimme.[430] Er habe nicht den Eindruck gewonnen, «dass in Sri Lanka das Kinderelend, die Kindersterblichkeit oder die Bevölkerungsexplosion akute Probleme sind, welche eine forcierte Auslandsadoption rechtfertigen würden».[431] Er habe erfahren, dass jährlich zwischen 700 und 800 sri-lankische Kinder von Ausländern adoptiert wurden, während innerhalb des Landes zwischen 500 und 600 Kinder neue Eltern fanden.[432] Honeggers Kontaktperson in Colombo, die Anwältin Rukmani Thavanesan-Fernando, habe ihm dargelegt, dass sie auch mit der niederländischen Organisation Flash und einer australischen Vermittlungsagentur zusammenarbeite und im Jahresdurchschnitt 250 bis 300 Kinder vermittle. Sie habe «im Moment 40 Kinder zur Verfügung, die sofort adoptiert werden könnten!».[433] Er kam zum Schluss, dass Thavanesan-Fernando «wohl eine der grössten Vermittlungsstellen in Sri Lanka» betreibe und damit viel Geld verdiene.[434] Sein Fazit fiel kritisch aus: Die «Herkunft und Bedürftigkeit des Kindes» seien nicht überprüfbar.[435] Er machte dem Vereinsvorstand klar, dass er die bisherige Vermittlungstätigkeit nicht weiterführen wolle, «da es nicht der Sinn dieser Tätigkeit sein kann, pro Jahr so vielen Adoptiveltern wie möglich ein Kind zu vermitteln und dabei einer bereits reichen Frau behilflich zu sein, noch reicher zu werden».[436]

[426] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier V, Schreiben von A. N., Präsident des Vereins Kinder-Fürsorge Haus Seewarte, an Vormundschaftsdienst des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 13.12.1984.
[427] Ebd.
[428] Vgl. dazu www.srf.ch/news/schweiz/skandal-um-adoptierte-kinder-illegaler-babyschmuggel-aus-sri-lanka-in-die-schweiz, ausgestrahlt am 16.5.2018, Zugriff am 17.5.2018.
[429] Dokument «Adoptionsverfahren Sri Lanka», verfasst von P. Sutter, 19.9.1984, den Autorinnen übergeben.
[430] Ebd.
[431] Ebd.
[432] Ebd.
[433] Ebd.
[434] Ebd.
[435] Ebd.
[436] Ebd.

Sutters Rücktritt löste bei der St. Galler Aufsichtsbehörde keinen Kurswechsel aus, im Gegenteil. Sie liess es zu, dass Alice Honegger wieder in Eigenregie auf den Plan treten konnte. Sie lancierte denn auch einen offiziellen Neuanfang und rief am 1. Januar 1985 einen Verein namens Adoptio ins Leben.[437] Dabei sollte es sich um eine Interessengemeinschaft von Adoptiveltern mit Sitz in Aarau handeln.[438] Sie beantragte im Kanton Aargau gleich mehrere Bewilligungen und stellte Maximalforderungen: Sie wollte die Zulassung nicht nur für Sri Lanka und Indien, sondern nun auch für die Philippinen und Korea.[439] Auf den neuen Verein namens Adoptio folgte am 13. September 1985 wiederum eine gleichnamige Stiftung. Diese hatte ihren Sitz in Bollingen (SG). Alice Honegger übernahm als Präsidentin der Stiftung erneut die führende Rolle. Im Stiftungsrat sassen neben ihrem Adoptivsohn drei Ehepaare, die durch ihre Vermittlung ebenfalls zu Adoptivkindern gekommen waren. Sie bildeten in diesem Gremium die Mehrheit, sodass Alice Honegger davon ausgehen konnte, den Stiftungsrat hinter sich zu haben. Der Zweck der neuen Stiftung blieb vage. Neben der Hilfe für Adoptivkinder und der Beratung von Adoptiveltern war von einer «Drittwelt-Direkthilfe» und der «Förderung des Adoptionsdienstes auf ethischen Grundlagen» die Rede.[440]

Das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement hatte es mit dem Auftritt von Adoptio wiederum mit einem Verein und zugleich mit einer Stiftung zu tun. In dieser Doppelkonstruktion dominierte nach wie vor Alice Honegger. Gegenüber der kantonalen Behörde gab sie an, die Vermittlungsgeschäfte nur noch so lange zu betreiben, bis ein Nachfolger zur Verfügung stehe – ein solcher wurde allerdings nie gefunden. In ihrer Funktion als Vorstandsmitglied des Vereins Adoptio und als Präsidentin der Stiftung stellte Alice Honegger wiederum in ihrem Namen die Gesuche für die Erneuerung der Bewilligungen.[441] Vom Kanton Aargau erhielt sie die Genehmigung zwar nicht. Stattdessen erteilte ihr der St. Galler Regierungsrat Willi Geiger, in Vertretung seines Kollegen Florian Schlegel, Ende 1985 die Zulassung für ihre weitere Tätigkeit im angestammten Metier. Sie erhielt die Sonderbewilligungen für die zwischenstaatliche Vermittlung aus Sri Lanka und Indien für zwei weitere Jahre mit der Begründung, dass keine Umstände bekannt seien, «welche die Verweigerung der weiteren Vermittlungstätigkeit von Alice Honegger zu rechtfertigen vermöchten».[442] Damit wurde in St. Gallen alles, was bisher geschehen war, ausgeblendet. Der Regierungsrat schränkte lediglich die Zusammenarbeit mit weiteren Vermittlerinnen in Colombo ein, da für diese «der Nachweis des guten Leumunds und der ordnungsgemässen Arbeitsweise» nicht erbracht worden sei. Auch den Antrag, die Tätigkeit auf weitere asiatische Staaten auszudehnen, lehnte der Regierungsrat ab.[443] Die Maximalforderungen von Alice Honegger wurden zwar nicht erfüllt, taktisch hatte sie damit aber erreicht, den Status quo zu erhalten und weiterzumachen wie bisher. Pro forma

[437] StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Statuten des Vereins Interessengemeinschaft Adoptivkinder Adoptio, 1.1.1985.
[438] Ebd.
[439] StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Liste von A. Honegger an das Departement des Innern des Kantons Aargau, 20.6.1985.
[440] StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Stiftungsurkunde Adoptio, 13.9.1985.
[441] StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Schreiben des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen an das Bundesamt für Justiz, Bundesamt für Ausländerfragen und Gemeindeamt Jona (SG), 17.9.1985.
[442] StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Verfügung des Regierungsrats W. Geiger, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen i. V., 16.12.1985.
[443] Ebd.

hatte sie einen Verein und eine Stiftung an ihrer Seite, faktisch konnte sie in Colombo im Alleingang handeln und weiterhin die Dienste von Rukmani Thavanesan-Fernando beanspruchen. Dass Honegger ihre Tätigkeit wieder aufnahm, lässt sich auch an den Vermittlungszahlen von 1986 ablesen: Für dieses Jahr wies sie 35 Kinder aus Sri Lanka aus.[444] Für die Jahre 1988 und 1989 wurde die zwischenstaatliche Bewilligung nur für Indien ausgestellt, nachdem Sri Lanka 1987 einen vorübergehenden Adoptionsstopp verordnet hatte.[445] Im Januar 1989 beantragte die Bollinger Fürsorgerin die Genehmigung für Sri Lanka erneut.[446] Wenige Monate später bekam sie vom St. Galler Vormundschaftsdienst die Zusage.[447] Auch in den 1990er-Jahren erhielt sie die Bewilligungen für Sri Lanka und Indien lückenlos und jeweils gleich für mehrere Jahre ausgestellt.[448] Wenige Monate vor ihrem Tod im Dezember 1997 erneuerte sie den Antrag zum letzten Mal, auch diesmal mit Erfolg.[449]

Das Erbe der Stiftung Adoptio

Die Stiftung Adoptio ist heute noch aktiv. Sie unterstützt nach eigenen Angaben in Sri Lanka Heime «für Waisen, Halbwaisen, Behinderte sowie Kinder und Jugendliche aus schwierigen familiären Verhältnissen».[450] Die Beträge an einzelne dieser Institutionen schwanken gemäss Auskunft des Stiftungsratspräsidenten Rudolf Honegger und des Aktuars zwischen CHF 500 und 1'500.[451] Die Stiftung spendete zudem laut eigenen Angaben jährliche Geldbeträge an die Organisation Pflege- und Adoptivkinder Schweiz (PACH) in Zürich respektive an deren Vorläuferorganisation, die Schweizerische Fachstelle für Adoption (SFA). Diese wurde 2016 mit der Organisation Pflegekinder-Aktion Schweiz unter dem neuen Namen PACH zusammengelegt. Die Stiftung Adoptio gibt an, für die Jahre von 2001 bis 2018 zahlreiche einzelne Beträge an die PACH respektive SFA in der Höhe von CHF 500 bis 9'000 «überwiesen» zu

[444] StASG, A 488/4.1, Teil 3, G. 1.5, Schreiben von A. Honegger an den Regierungsrat W. Geiger, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen i. V. und an den Vormundschaftsdienst des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, eingegangen am 29.12.1986.
[445] StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Verfügung des Regierungsrats A. Oberholzer, Vorsteher des Departements des Innern des Kantons St. Gallen, 21.12.1987.
[446] StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Schreiben des Leiters des Vormundschaftsdienstes des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen an A. Honegger, 4.1.1989.
[447] StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Schreiben des Leiters des Vormunschaftsdienstes des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, an A. Honegger, 18.1.1989.
[448] StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Verfügung des Regierungsrats A. Oberholzer, Vorsteher des Departements des Innern des Kantons St. Gallen, 21.12.1987 und StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Verfügung des Regierungsrats, 6.5.1989 sowie StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Verfügung des Regierungsrats, 16.4.1991 und StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Verfügung des Regierungsrats, 10.2.1993.
[449] StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Verfügung des Regierungsrats H. Rohrer, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 4.8.1997.
[450] Für das Jahr 2019 gibt der Stiftungsratspräsident von Adoptio, R. Honegger, folgende unterstützte Institutionen an: Kularathna Child Development Center in Godakawela, Wattegama Childrens Home in Wattegama bei Kandy, Pamunugama Childrens Home in Pamunugama, Dummaladeniya Girls Home in Wennapuwa, Madiwela Home in Nugegoda, Navodaya Special Education Residential School for Boys in Lawella/Kandy, Prithipura Infants Home in Wattala sowie das United Christian Fellowship von Pastor R. S. Fernando in Moratuwa. Vgl. Stellungnahme des Stiftungsratspräsidenten von Adoptio, R. Honegger, und des Aktuars auf Anfrage der Autorinnen, 10.6.2019.
[451] Stellungnahme des Stiftungsratspräsidenten von Adoptio, R. Honegger, und des Aktuars auf Anfrage der Autorinnen, 10.6.2019.

haben, die zusammengezählt CHF 58'610 ausmachen.[452] Im Zeitraum zwischen 2001 und 2009 betrugen die summierten Zuwendungen gemäss Adoptio CHF 14’640.[453] Die von den Autorinnen des Berichts bei der Stiftung Adoptio angefragten Zahlungsbelege für diese Spenden wurden nicht beigebracht.[454] Auf Seiten der PACH fehlen ebenfalls Belege: «Für die früheren Jahre haben wir leider keine Buchhaltungsdaten mehr.»[455] Diese Information der PACH bezieht sich auf den Zeitraum von 2001 bis 2009, für den sie nicht rekonstruieren kann, wie viel Geld sie von Adoptio bekommen hat.

Für den Zeitraum zwischen 2010 und 2018 gehen die Angaben der Stiftung Adoptio und jene der PACH weit auseinander. Adoptio nennt jährliche Beträge, die in der Summe Zuwendungen in der Höhe von insgesamt CHF 43'970 ausmachen.[456] Dies steht in Widerspruch zu den Beiträgen, welche die PACH mit einer Gesamtsumme von CHF 6'500 für die Jahre von 2010 bis 2018 ausweist und mit entsprechenden Postcheck-Kontoauszügen belegt.[457] Das heisst, die Stiftung Adoptio behauptet einen mehr als sechs Mal so hohen Betrag geleistet zu haben, als die PACH ausweist. Eine Differenz besteht zudem für das Jahr 2019. Die Stiftung Adoptio führt an, dass sie für 2019 den Betrag von CHF 10'500 zugunsten von PACH «beschlossen» habe.[458] Dagegen weist die PACH darauf hin, für 2019 keine Zuwendung von Adoptio bekommen zu haben.[459] Alles in allem kann die Frage, in welchem Umfang die PACH und ihre Vorläuferorganisation SFA von der Stiftung Adoptio in den letzten rund zwanzig Jahren begünstigt worden ist, nicht befriedigend geklärt werden.

Für die Adoptierten aus Sri Lanka von besonderer Bedeutung jedoch ist, dass die Stiftung Adoptio bisher die Dokumente mit sensiblen Personendaten verwaltet hat, die Alice Honegger während ihrer Vermittlungstätigkeit angelegt hatte. Dabei handelt es sich um 256 Dossiers.[460] Die Zahl der vermittelten Kinder ist aber weitaus grösser, wie die Stiftung festhält: «Jedes Dossier betrifft ein adoptionswilliges und von Frau Honegger und den Sozialdiensten der Gemeinde als für die Adoption eines Kindes geeignet beurteiltes Ehepaar. Nun haben aber manche dieser Ehepaare beziehungsweise Familien ein zweites, ein

[452] Ebd. Im Detail nennt die Stiftung Adoptio folgende Beträge: für 2001: CHF 500; 2002: keine Angabe; 2003: CHF 2’000; 2004: CHF 0; 2005: CHF 0; 2006: CHF 4’550; 2007: CHF 2’030; 2008: CHF 3’560; 2009: CHF 2’000, 2010: CHF 5’470; 2011: CHF 2’500; 2012: CHF 2’000; 2013: CHF 6’000; 2014: CHF 4’000; 2015: CHF 4’000; 2016: CHF 9’000; 2017: CHF 7’000; 2018: CHF 4’000.
[453] Ebd. Im Detail nennt die Stiftung Adoptio folgende Beträge: für 2001: CHF 500; 2002: keine Angabe; 2003: CHF 2’000; 2004: CHF 0; 2005: CHF 0; 2006: CHF 4’550; 2007: CHF 2’030; 2008: CHF 3’560; 2009: CHF 2’000.
[454] Anfrage per E-Mail von N. Ramsauer an die Stiftung Adoptio, 23.5.2019.
[455] E-Mail von K. Meierhofer, Geschäftsleiterin der PACH, an N. Ramsauer, 19.12.2019.
[456] Stellungnahme des Stiftungsratspräsidenten von Adoptio, R. Honegger, und des Aktuars auf Anfrage der Autorinnen, 10.6.2019. Im Detail behauptet die Stiftung Adoptio, folgende Beträge überwiesen zu haben: für 2010: CHF 5’470; 2011: CHF 2’500; 2012: CHF 2’000; 2013: CHF 6’000; 2014: CHF 4’000; 2015: CHF 4’000; 2016: CHF 9’000; 2017: CHF 7’000; 2018: CHF 4’000.
[457] E-Mail von K. Meierhofer, Geschäftsleiterin der PACH, an N. Ramsauer, 19.12.2019. Im Detail weist die PACH folgende Beträge aus: für 2010: CHF 1‘500; 2013: CHF 1‘000; 2014: CHF 500; 2015: CHF 500; 2016: CHF 1‘000; 2017: CHF 1‘000; 2018: CHF 1‘000. Zu diesen Zahlungen liess PACH den Autorinnen des Berichts die entsprechenden Postkonto-Auszüge zukommen.
[458] Stellungnahme des Stiftungsratspräsidenten von Adoptio, R. Honegger, und des Aktuars auf Anfrage der Autorinnen, 10.6.2019. Im Detail nennt die Stiftung Adoptio für 2019 folgenden Betrag: CHF 10’500 «(beschlossen)».
[459] E-Mail von K. Meierhofer, Geschäftsleiterin der PACH, an N. Ramsauer, 19.12.2019.
[460] Stellungnahme des Stiftungsratspräsidenten von Adoptio, R. Honegger, und des Aktuars auf Anfrage der Autorinnen, 10.6.2019.

drittes, in mindestens einem Fall ein viertes Kind adoptiert.»[461] So lässt sich leicht überschlagen, dass es um Hunderte von Kindern ging, die von der Vermittlerin in der Schweiz platziert wurden. Wie viele es pro Jahr genau waren, kann die Stiftung bis heute nicht sagen.[462] Unter ihnen sind Adoptierte, die heute ihre leiblichen Eltern suchen.

Die Interessenvertretung Back to the Roots vertritt die Anliegen der Betroffenen und macht geltend, dass die Stiftung Adoptio schon falsche Dossiers herausgegeben und damit den Datenschutz verletzt hat.[463] Dies wurde in einer Dokumentation des Schweizer Fernsehens im September 2019 bestätigt.[464] Zwischen dem Amt für Soziales im Departement des Innern des Kantons St. Gallen und der Stiftung Adoptio gibt es seit Dezember 2018 ein definiertes Vorgehen zur Akteneinsicht. Danach können die Auskunfts- und Beratungsstellen der Kantone beim Präsidenten der Stiftung Adoptio, Rudolf Honegger, die Dossiers anfordern. Wer als betroffene Person Einsicht möchte, muss sich deshalb an die jeweilige kantonale Anlaufstelle wenden: «Die Stiftung Adoption gibt die Dossiers ausschliesslich diesen Stellen heraus.»[465]

Zudem versucht das Amt für Soziales im Departement des Innern des Kantons St. Gallen seit 2018, das Stiftungsarchiv mit den Fallakten und Personendossiers in ein institutionelles Archiv zu überführen.[466] Die rechtliche Grundlage dafür wäre vorhanden: «Der Vermittler hat der kantonalen Aufsichtsbehörde [...] auf Verlangen jede ergänzende Auskunft zu erteilen, Einsicht in die Akten zu gewähren, diese Akten nötigenfalls herauszugeben.»[467] Dies hat die Stiftung Adoptio bisher abgelehnt (Stand Ende November 2019).[468] Eine Begründung findet sich in der SRF-Dokumentation. Darin sagte der Stiftungsratspräsident auf die Frage, ob er bereit sei, alle Dossiers dem Staatsarchiv des Kantons St. Gallen zu übergeben: «Das darf ich gar nicht. Ich war beim Kanton. Und ich habe Ihnen schon mal gesagt, in diesen Dossiers befinden sich nur Informationen zu den Adoptiveltern und nichts anderes. Punkt. Und da hat mir die Dame vom Kanton gesagt, da haben wir einen gewissen Persönlichkeitsschutz. Das heisst, ich muss die Adoptiveltern fragen, ob ich die Dossiers überhaupt rausgeben darf.»[469] Auf die

[461] Ebd.
[462] Ebd.
[463] E-Mail der Interessenvertretung Back to the Roots, 31.8.2019.
[464] Vgl.: «Internationale Adoptionen – Ein Schweizer Skandal», DOK, ausgestrahlt am 25.9.2019, https://www.srf.ch/play/tv/dok/video/internationale-adoptionen---ein-schweizer-skandal?id=f61a4aea-0a9a-412c-8394-12ca41fd7fd2&expandDescription=true, Zugriff am 23.10.2019.
[465] Dokument «Akteneinsicht bei der Stiftung Adoption [sic] mit Sitz in Bollingen», verfassst vom Amt für Soziales, Departement des Innern des Kantons St. Gallen vom Dezember 2018.
[466] Vgl. Protokoll «Aufarbeitung Adoption Sri Lanka» des Amts für Soziales des Departements des Innern des Kantons St. Gallen vom 15.5.2018.
[467] Hegnauer 1975, S. 181.
[468] E-Mail von K. Meierhofer, Pflege- und Adpotivkinder Schweiz (PACH) an N. Ramsauer, 27.7.2019 aufgrund einer E-Mail des Stiftungsrats der Stiftung Adoptio an K. Meierhofer, 12.7.2019.
[469] Vgl.: «Internationale Adoptionen – Ein Schweizer Skandal», DOK, ausgestrahlt am 25.9.2019, https://www.srf.ch/play/tv/dok/video/internationale-adoptionen---ein-schweizer-skandal?id=f61a4aea-0a9a-412c-8394-12ca41fd7fd2&expandDescription=true, Zugriff am 23.10.2019.

Nachfrage, ob er bereit wäre, die Akten in ein Archiv zu geben, wenn alle Adoptiveltern damit einverstanden wären, antwortet er: «Nein, in ein Archiv nicht. In ein Archiv sowieso nicht. Wenn überhaupt, dann den direkt betroffenen Leuten selbst.»[470]

Die Stiftung Adoptio gibt an, über ein Stiftungsvermögen von CHF 340'032 (Stand 1. Januar 2019) zu verfügen. Das Vermögen speise sich vorwiegend aus Zuwendungen von Adoptiveltern, die «bis zum Tod von Alice Honegger im Dezember 1997» einen «jährlichen oder gelegentlichen Betrag als Zeichen der Solidarität und Anerkennung» gespendet hätten. Aus der Stellungnahme der Stiftung Adoptio geht zudem hervor, dass 2001 ein einziges Legat das Stiftungsvermögen fast verdreifacht hat. Dieses Legat betrug CHF 240'000 – und erhöhte das Stiftungsvermögen von CHF 139'000 auf CHF 379' 000.[471] Es stellt sich die Frage, ob Spenden von Adoptiveltern an Adoptio als nachträgliche «Vergütungen […] an den Vermittler» betrachtet werden müssen, was gemäss der Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973 «untersagt» war.[472] Dies rief der St. Galler Regierungsrat in seiner Verfügung vom 18. Oktober 1982 gegenüber Alice Honegger selbst ausdrücklich in Erinnerung. Der Vermittler habe «nur Anspruch auf Ersatz seiner Auslagen und eine mässige Vergütung für seine Bemühungen»: «Unter diesem Aspekt ist es irrelevant, ob die Vergütung durch die Adoptiveltern zum Voraus oder im Nachhinein durch 'Gönnerbeiträge' geleistet wird.»[473] In diesem Zusammenhang wesentlich ist, dass Alice Honegger nach der Gründung der Stiftung Adoptio 1985 bis in die 1990er-Jahre explizit in deren Namen Adoptionen vermittelt hat.[474] Daher stellt sich auch die Frage, ob die Stiftungsaufsicht ihre Aufsichtspflicht wahrgenommen und etwa die Zulässigkeit der Zahlungen überprüft hat. Entsprechende Auskünfte zur Tätigkeit und zur Finanzierung von Adoptio wurden von den Autorinnen des Berichts angefragt, waren aber von der zuständigen Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht für den vorliegenden Bericht nicht erhältlich. Sie stellte auch keine jährlichen Geschäftsberichte und Tätigkeitsbelege von Adoptio zur Verfügung, sondern verwies in diesen Fragen direkt an den Stiftungsrat.[475]

[470] Ebd.
[471] Stellungnahme des Stiftungsratspräsidenten R. Honegger und des Aktuars auf Anfrage der Autorinnen, 10.6.2019.
[472] Art. 13, Abs. 2, Verordnung über die Adoptionsvemittlung vom 28. März 1973.
[473] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Verfügung des Regierungsrats des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 18.10.1982.
[474] StASG, A488/4.1, Teil 2, Dossier V, Schreiben des Regierungsrats W. Geiger, Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen i. V., an den sri-lankischen Sozialminister und an A. Honegger betreffend «Certificate», 25.3.1986. A. Honegger stellte auch 1989 den Antrag für die Erneuerung ihrer Bewilligung im Namen und mit dem Briefkopf der Stiftung Adoptio und erhielt die Bewilligung auf ihren Namen. Das heisst, die Stiftung Adoptio wurde in der behördlichen Praxis über all die Jahre mit der Vermittlerin A. Honegger gleichgesetzt. Vgl. StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Schreiben des Leiters des Vormundschaftsdienstes des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen an A. Honegger, 18.1.1989. Auch auf der Liste der Vermittlungsstellen mit behördlicher Bewilligungen trat A. Honegger als Exponentin der Stiftung Adoptio auf. Vgl. CH-BAR#E2200.130#2000/223#20*, Liste mit den von den Behörden anerkannten Vermittlungsstellen vom 3.3.1992, zusammengestellt vom Bundesamt für Justiz.
[475] E-Mail von S. Stumpf, Direktor der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht, an N. Ramsauer, 21.5.2019. Gemäss Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung des Kantons St. Gallen vom 18.11.2014 besteht nach Art. 5, Abs. 1, lit. b und b OeffG ein Anspruch für jede Person, dass sie Informationen zur amtlichen Tätigkeit und Zugang zu amtlichen Dokumenten auf Anfrage erhält. Das öffentliche Organ, hier die Aufsichtsbehörde, erteilt Auskunft über ihre Tätigkeit, siehe Art. 8 OeffG. Im Fall einer Ablehnung dieser Auskunft muss eine kurze Begründung folgen, siehe Art. 9, Abs. 1 OeffG. Diese Begründung blieb im vorliegenden Fall der E-Mail vom 21.5.2019 aus. Vgl.

4.2.3 Stiftung Terre des hommes Lausanne

Terre des hommes mit Sitz in Lausanne versuchte bereits in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre, in Sri Lanka ein Büro zu eröffnen, um von dort aus internationale Adoptionen zu vermitteln.[476] Der Gründer des Hilfswerks, Edmond Kaiser, war darin erfahren. Denn er hatte 1961 – ein Jahr nach der Gründung des Hilfswerks – während des Algerienkriegs bereits Kinder ins Land geholt und bei Pflegefamilien untergebracht. Deklariert war die Aktion zunächst als Erholungsaufenthalt, doch blieben die meisten Kinder in der Schweiz und wurden später sogar adoptiert.[477] In den Jahren 1965 und 1966 folgten 103 Kinder aus Tunesien.[478] Zudem liess er 1967 während des Vietnamkriegs Kinder in die Schweiz bringen.[479]

Früher Streit um die Ausrichtung des Hilfswerks

Kaisers Engagement kam bei der Bevölkerung in der Schweiz gut an. Viele kinderlose Paare wünschten, ein nordafrikanisches oder vietnamesisches Kind aufzunehmen und später zu adoptieren. Doch die Aktivitäten des Hilfswerks verursachten den Bundesbehörden Probleme. Es komme oft vor, so die Eidgenössische Fremdenpolizei in einem Kreisschreiben, dass «Kinder ohne Aufenthaltsbewilligung hier weilen, was zu Spannungen zwischen Terre des hommes und den Behörden führt».[480] So seien die ersten Kinder aus Vietnam über den Flughafen Genf – bevor ein formeller Entscheid getroffen worden war – ohne Visum eingereist und von der kantonalen Fremdenpolizei zurückgehalten worden, «in Erwartung der Anordnungen aus Bern».[481] Dies habe eine Pressekampagne ausgelöst. Und nachdem zwei Vorstösse im Nationalrat eingereicht worden waren, habe sich der Bundesrat schliesslich bereit erklärt, den Kindern «eine neue Heimat in der Schweiz zu bieten».[482] Der Bund stellte allerdings eine Reihe von Bedingungen. In einem Kreisschreiben an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden teilte die Eidgenössische Fremdenpolizei mit, dass aus Vietnam nur «elternlose oder verlassene Kinder» und

zum OeffG die folgende Auskunft: E-Mail von R. Trajkova, Rechtswissenschaftliches Institut der Universität Zürich, Stiftungsrecht, an N. Ramsauer, 18.6.2019.

[476] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben von F. P. Châtelain, schweizerische Konsularagentur in Colombo, betreffend «Terre des hommes», 10.10.1974.

[477] Macedo 2015, S. 81–94.

[478] CH-BAR#E4300-C01#1998/299#610*, Résumé des Referats von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, an der Tagung der Arbeitsgruppe für Adoptivfragen der Schweizerischen Landeskonferenz für Sozialwesen am 12.5.1975 in Bern.

[479] Archiv SEM, S 751.0, Kreisschreiben der Eidg. Fremdenpolizei betreffend «Dauernde Aufnahme von elternlosen oder verlassenen Kindern aus Vietnam bei Pflegeltern» an die Fremdenpolizeibehörden der Kantone, 27.7.1967.

[480] Archiv SEM, S 751.0, Schreiben der Eidg. Fremdenpolizei an die kantonalen Fremdenpolizeichefs betreffend «Aufenthaltsregelung der durch Vermittlung von Terre des hommes in der Schweiz hospitalisierten Kinder», 28.7.1967.

[481] Ebd.

[482] CH-BAR#E4110.03#2001/64#205*, Ausführungen zu «Die Praxis hinsichtlich der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für ausländische Pflege- und Adoptivkinder in der Schweiz» (verm. Referat) von R. Pachter, Adjunkt Eidg. Fremdenpolizei, an der Regionalkonferenz der Fremdenpolizeichefs und deren Stellvertreter aus den ostschweizerischen Kantonen in Savognin am 8. und 9. Juni 1978.

«nur gesunde Kinder» aufgenommen werden dürften, denen man vor Ort nicht wirksam helfen könne.[483] Auch innerhalb von Terre des hommes gab es damals Auseinandersetzungen über die Ausrichtung der Hilfstätigkeit, insbesondere ob Auslandsadoptionen, für die sich Edmond Kaiser einsetzte, weiter gefördert werden sollten. Dies führte 1972 zu einer Spaltung. Eine Gruppe um Edmond Kaiser rief den gleichnamigen Verein ins Leben, der 1988 in eine Stiftung umgewandelt wurde. Bis heute existieren deshalb unter dem Namen Terre des hommes mehrere rechtlich unabhängige und selbständige Organisationen; die Stiftung Kinderhilfe Terre des hommes mit Sitz in Lausanne und Terre des hommes Schweiz mit je einem Sitz in der Deutschschweiz (Basel) und in der Westschweiz (Genf).[484]

Nachdem Edmond Kaiser Kinder aus Vietnam in die Schweiz vermittelt hatte, geriet mit Sri Lanka ein weiteres asiatisches Land in sein Blickfeld. Er wandte sich 1974 an die schweizerische Vertretung und kündigte an, in Colombo ein Büro einzurichten. Dieses sollte bei der Erledigung von Formalitäten behilflich sein, wenn «ceylonesische Findelkinder» zur Adoption in Schweizer Familien vorgesehen seien.[485] Die schweizerische Vertretung erkundigte sich deshalb in Bern, wie bei der Visaerteilung zu verfahren sei, da es sich oft um «eilige Fälle» handle.[486] Weil Terre des hommes nun vermehrt Einreisebewilligungen für Kinder beantrage, seien «die jetzt gültigen Spielregeln» entwickelt worden, hielt René Pachter im Namen der Eidgenössischen Fremdenpolizei 1975 fest.[487] Er wies darauf hin, dass das Hilfswerk mit der grossen Zahl von ausländischen Kindern, die es zur Adoption in die Schweiz vermittelte, die bestimmende Kraft war: «Seit 1961 bis heute hat die Fremdenpolizei 1650 Kinder aus 45 verschiedenen Ländern bewilligt, wovon 1370 aus dem asiatischen Raum stammen (Korea, Vietnam, Tibet, Indien) und 170 aus Nordafrika. Von den 1650 kleinen Gästen wurden 1220 von Terre des Hommes vermittelt.»[488]

Terre des hommes prägte die behördliche Praxis

Dass das Hilfswerk bei den internationalen Adoptionen anfänglich Taktgeber war, wird in der neueren Forschung bestätigt. Der Historiker Fàbio Macedo weist darauf hin, dass die Organisation in den 1960er-Jahren Auslandsadoptionen als humanitäre Aktion deklariert und salonfähig gemacht und sich gegenüber den Bundesbehörden als massgebende Akteurin etabliert hatte.[489] Als Kaiser 1974 bei der schweizerischen Vertretung in Colombo vorsprach, war Terre des hommes auf Expansionskurs. Konkreter

[483] Archiv SEM, S 751.0, Kreisschreiben der Eidg. Fremdenpolizei an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden betreffend «Dauernde Aufnahme von elternlosen oder verlassenen Kindern aus Vietnam bei Pflegeltern», 27.7.1967.
[484] Vgl. das Dokument «Die Terre des hommes-Bewegung in der Schweiz» von Terre des hommes, 5.3.2010. Siehe https://assets.terredeshommesschweiz.ch/downloads/3tdh_geschichte.pdf, Zugriff am 6.11.2019.
[485] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben von F. P. Châtelain, schweizerische Konsularagentur in Colombo, betreffend «Terre des Hommes», 10.10.1974.
[486] Ebd.
[487] CH-BAR#E4300-C01#1998/299#610*, Résumé des Referats von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, an einer Tagung zu Adoptivfragen der Schweizerischen Landeskonferenz für Sozialwesen im Bern am 12.5.1975.
[488] Ebd.
[489] «Terre des hommes parvint à influencer tant les politiques intérieures suisses en matière d'adoption d'enfants que ses politiques extérieures en matière d'action humanitaire. Taboue et indésirable en Suisse en 1960, l'adoption d'enfants étrangers sur fond humanitaire devint, à la fin de la décennie, une pratique de plus en plus courante et

wurden die Pläne, als das Hilfswerk im September 1977 den sri-lankischen Anwalt Godfrey Perera kontaktierte, um Möglichkeiten der Adoptionsvermittlung zu prüfen.[490] Es hoffte, damit einigen der «zweihundert Paare auf der Warteliste» helfen zu können.[491] Die Eidgenössische Fremdenpolizei stand Kaisers Plänen jedoch ablehnend gegenüber: «Ihre Absicht beunruhigt uns.»[492] Die Bundesbehörde gab dafür mehrere Gründe an. Aus Sri Lanka gebe es seit letztem Jahr «einen massiven Exodus von Adoptivkindern», die fürs Ausland bestimmt seien.[493] Das zuständige Gericht in Bambalapitiya, einem Vorort von Colombo, würde sich nicht an die Direktiven des Sozialministeriums halten. Die Eidgenössische Fremdenpolizei habe auch erfahren, dass der dortige Richter einem Schweizer Paar ein Kind anvertraut hatte, ohne dass ein Sozialbericht und eine Einreisebewilligung vorgelegen hätten. Es reiche, nach Sri Lanka zu reisen, um dort innerhalb von wenigen Wochen ein Kind zu erhalten.[494] René Pachter bat Terre des hommes im Namen der Eidgenössischen Fremdenpolizei darum, Mass zu halten und das Projekt aufzugeben.[495] Obwohl die Bundesbehörde über die Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorschriften – sowohl in Sri Lanka als auch in der Schweiz – informiert war, ging die Stellungnahme nicht über einen moralischen Appell hinaus. Dieser wurde auch an die schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur und die Konsularagentur in Colombo weitergeleitet. Edmond Kaiser reagierte darauf, indem er bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei selbst vorstellig wurde.[496] Zugleich meldete die schweizerische Konsularagentur nach Bern, dass die sri-lankische Behörde nichts dagegen habe, wenn in der Schweiz für Adoptionen aus Sri Lanka geworben werde und eine «Ceylonesische Agentur» den Leuten dabei «behilflich» sei.[497] Der Vorsteher des Department of Probation and Child Care Services (Amt für Bewährungshilfe und Kinderfürsorge) bestehe aber darauf, dass die Adoptionsinteressenten nach Sri Lanka kämen. Er würde dann die Verhandlungen mit ihnen führen.[498] Mit der Unterstützung der schweizerischen Konsularagentur wandte sich Terre des hommes im November 1977 direkt an diese sri-lankische Behörde. Das Hilfswerk verwies auf seine bereits etablierte Praxis bei internationalen Adoptionen. Es gab an, seit 1964 bereits 1’850 ausländische Kinder in Familien in der Schweiz platziert zu haben. Die-

acceptée, et même normalisée par des cirulaires spécifiques émises par les autorités fédérales, puis par la nouvelle loi sur l'adoption de 1972», in: Macedo 2015, S. 81–94.

[490] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von Terre des hommes an G. Perera, 22.9.1977.

[491] Ebd.

[492] «Votre intention n'est pas sans nous inquiéter quelque peu» , in: CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, an Terre des hommes, 6.10.1977.

[493] Ebd.

[494] «[...] car nous venons d'avoir un couple suisse de passage au Sri Lanka auquel un juge a pu confier un enfant sans enquête sociale préalable du pays d’accueil et aussi sans s'inquiéter d'une autorisation d'entrée de notre part. Nous constatons ces derniers mois un intérêt subit pour des enfants du Sri Lanka et les personnes que nous avons pu questionner nous ont toutes répondu qu'il suffisait de se rendre au Sri Lanka pour obtenir un enfant en quelques semaines», in: CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, an Terre des hommes, 6.10.1977.

[495] «Nous recommandons donc une certaine modération [...]», in: CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei an Terre des hommes, 6.10.1977.

[496] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei an Terre des hommes, 19.10.1977 und Schreiben von Terre des hommes an R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, 26.10.1977 sowie Notiz von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, 31.10.1977.

[497] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben der schweizerischen Konsularagentur in Colombo an die Eidg. Fremdenpolizei, via schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur, 28.10.1977.

[498] Ebd.

ses Schreiben ging zugleich an die Eidgenössische Fremdenpolizei mit der Bitte, Adoptionen von «Waisenkindern» und «verlassenen Kindern» zu ermöglichen.[499] Das Hilfswerk machte also sowohl in Sri Lanka als auch hierzulande Druck, um aus diesem asiatischen Land Kinder in die Schweiz vermitteln zu können.

René Pachter von der Eidgenössischen Fremdenpolizei wandte sich daraufhin an die schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur, die damals nicht nur für Malaysia, sondern auch Sri Lanka zuständig war. Das Hilfswerk wolle Kinder aus Sri Lanka auf direktem Weg – über einen Vermittler vor Ort – bei Familien platzieren: «Wir haben von einer solchen Praxis abgeraten.»[500] Er bat den Schweizer Botschafter darum, sich beim Department of Probation and Child Care Services zu erkundigen, ob dieses Verfahren zulässig sei.[501] Doch die schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur reagierte vorerst nicht darauf, sondern stellte Gegenfragen und bat um Klärung. Der Botschafter wollte etwa wissen, welche Funktionen das Hilfswerk genau übernehme und welches Recht dabei angewendet werde: «Würden Sie eine Tätigkeit von Terre des hommes zwecks Durchführung von sri-lankischen Adoptionen, die im Widerspruch zu Art. 8a, Abs. 1 NAG, sind, tolerieren?» Und: «Wäre dann eine offizielle Empfehlung von Terre des hommes mit den Grundsätzen meiner Amtsführung kompatibel?»[502] Die Eidgenössische Fremdenpolizei antwortete knapp einen Monat später unverbindlich und ohne das Problem zu benennen: «Wir versuchen einen Weg, der uns einfacher scheint aufgrund der gegebenen und bekannten Schwierigkeiten.» Terre des hommes könne sich direkt an das Generalkonsulat in Genf wenden, um sich nach den Voraussetzungen zu erkundigen, die erfüllt sein müssten, um in Sri Lanka als Vermittlungsstelle zugelassen zu werden.[503] Gegenüber dem Generalkonsulat von Sri Lanka in Genf machte die Eidgenössische Fremdenpolizei zugleich darauf klar, dass die Kompetenz, eine Einreisebewilligung für ein Kind aus Sri Lanka zu erteilen, ausschliesslich bei ihr liege.[504]

Fragwürdige Rolle in Colombo

Terre des hommes machte sich in der Folge im Januar 1978 daran, mit seinem sri-lankischen Verbindungsmann Godfrey Perera sein Projekt zu realisieren. Dieser sprach mehrmals in der schweizerischen Konsularagentur in Colombo vor, um die Sache zu beschleunigen, wie der Mitarbeiter Edmond R. Chanson feststellte: «Herr Godfrey Perera, ein pensionierter Beamter des Departments of Child Welfare in

[499] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von Terre des hommes an die Eidg. Fremdenpolizei, 10.11.1977.
[500] «Nous avons déconseillé une telle pratique», in: CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, an schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur, 16.11.1977.
[501] Ebd.
[502] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Telex von P. S. Erni, schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur, an die Eidg. Fremdenpolizei, 29.11.1977.
[503] «Nous essayons une autre voie qui nous paraît peut-être plus simple, étant donné les difficultés que vous semblez recontrer. Terre des hommes se renseignera aussi directement à Genève quant aux exigences qui pourraient lui être faites pour être admis comme intermédiaire agrée», in: CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, an das Generalkonsulat von Sri Lanka in Genf, 23.12.1977.
[504] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, an das Generalkonsulat von Sri Lanka in Genf, 23.12.1977.

Sri Lanka […] sagt mir, dass Terre des hommes in Lausanne ihn als erfahrenen und uneigennützigen Probation Officer gern als Mittelsmann in Sri Lanka ernennen möchte.»[505] Godfrey Perera habe darauf hingewiesen, dass das Hilfswerk von der Bundesbehörde eine Bewilligung für die Adoptionsvermittlung in Sri Lanka brauche, diese aber auf eine Antwort der schweizerischen Botschaft in Kuala Lumpur warte und diese wiederum Auskünfte von der Konsularagentur in Colombo benötige. Edmond R. Chanson musste einräumen: «Ich weiss nichts davon.»[506] Er schrieb deshalb an Peter S. Erni, den Schweizer Botschafter für Sri Lanka, der von Kuala Lumpur aus für mehrere schweizerische Vertretungen in asiatischen Ländern zuständig war: «Ich erwarte Ihre Reaktion.»[507] Dieser beklagte sich darauf bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei in Bern. Er habe aufgrund der unbeantworteten Schreiben angenommen, «dass Sie das aufgeworfene Problem der Rechtskollision gelöst und Sie auf eine Akkreditierung von Terre des hommes in Sri Lanka verzichtet haben».[508] Darauf antwortete René Pachter im Auftrag dieser Bundesbehörde, man habe die schweizerische Botschaft darüber informiert, dass man eine Lösung für die aufgeworfenen Fragen gefunden und dem Hilfswerk empfohlen habe, sein Anliegen dem Generalkonsulat von Sri Lanka in Genf zu unterbreiten. Man habe angenommen, dass sich dieses dann mit den Behörden in Colombo besprechen würde, zumal Terre des hommes vorhabe, einen anderen Weg einzuschlagen und mit einem Vertreter selbst vor Ort präsent zu sein.[509] Das Hilfswerk sei der Fremdenpolizei schon lange bekannt und arbeite seriös. Dennoch sei anzustreben, mit den sri-lankischen Behörden zuerst ein bilaterales Abkommen zu treffen, um nicht «zu einem gewissen Kinderhandel» Hand zu bieten.[510] Daraufhin wurde der Schweizer Botschafter aktiv. Er informierte das sri-lankische Sozialministerium, dass die Hilfsorganisation Terre des hommes mit Sitz in Lausanne in vielen Ländern auf dem Feld der internationalen Adoption tätig und als nicht gewinnorientierte Organisation anerkannt sei. Er empfehle deswegen dem Sozialministerium im Namen der schweizerischen Regierung, die Organisation als Vermittlerin zwischen Schweizer Adoptiveltern und der zuständigen Regierungsbehörde in Sri Lanka zu anerkennen und durch das Generalkonsulat von Sri Lanka in Genf bestätigen zu lassen.[511]

[505] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von E. R. Chanson, schweizerische Konsularagentur in Colombo, an schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur betreffend «Adoptionen – Vermittlungsstelle Terre des Hommes», 24.5.1978.
[506] Ebd.
[507] Ebd.
[508] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von P. S. Erni, schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur, an die Eidg. Fremdenpolizei betreffend «Adoption Sri Lanka», 29.5.1978.
[509] «[...] cette organisation envisage d'intervenir par une autre voie sur place, en la personne de M. Bond, ressortissant anglais, leur correspondant pour différents pays asiatiques, qui se mettra en rapport avec M. Chanson, si ce n'est déjà fait», in: CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, an schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur, 16.6.1978.
[510] «[...] mais il est hors de question que nous envisagions de passer une convention bilatérale avec Sri Lanka en vue de l'accueil d'enfants adoptifs en Suisse, cette question ne relevant pas de l'Etat et ne trouvant pas notre approbation sans réserve: Il nous importe simplement de ne pas prêter main à un certain trafic d'enfants, mais d'agir conformément à la législation du pays d'origine de l'enfant et d'obtenir si possible qu'une autorisation de sortie ne soit délivrée qu'après délivrance d'une autorisation d'entrée correspondante en Suisse [...]», in: CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei an die schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur, 16.6.1978.
[511] «[...] as a recognised, non-profit making adoption service [...] I recommend that this organisation be acknowledged by your Ministry for this purpose and be permitted to act as an intermediary between adoption parents in Switzerland and the relevant Government department in Sri Lanka, through the Consulate General of Sri Lanka in Geneva. I recommend this application on behalf of the Swiss government», in: CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von P. S. Erni, schweizerische Botschaft für Ceylon an Ministry of Social Services in Colombo, 5.8.1978.

Terre des hommes schickte das Empfehlungsschreiben des Schweizer Botschafters im August 1978 an die Eidgenössische Fremdenpolizei und an das sri-lankische Sozialministerium.[512] Alles in allem dauerten die Auseinandersetzungen, die Edmond Kaiser mit der Fremdenpolizei über seine Zulassung als Direkt-Vermittler aus Sri Lanka führte, vier Jahre. Dabei ging die Bundesbehörde auf Distanz und versuchte, die Verantwortung für eine allfällige Unterstützung dieses Projekts an andere Stellen zu delegieren. Nicht weiter begründete Behauptungen über die angebliche Seriosität und Qualität des Hilfswerks hatten in dieser Wissenszirkulation zwischen den verschiedenen Stellen ein grosses Gewicht.

Doch trotz dieser Empfehlung des Schweizer Botschafters war die Adoptionsvermittlung von Terre des hommes in Sri Lanka im Vergleich zu anderen Akteuren nicht so umfangreich wie erhofft.[513] Terre des hommes Schweiz hält fest, dass das Hilfswerk überhaupt keine Kinder aus Sri Lanka zur Adoption in die Schweiz gebracht habe.[514] Die Stiftung Terre des hommes in Lausanne gibt an, lediglich fünf Kinder vermittelt zu haben.[515]. Bei zwei dieser fünf Adoptionsfälle sei es zu Unregelmässigkeiten beim Verfahren gekommen, räumt die Stiftung heute ein.[516] Aus den Akten und der Statistik des Bundesamts für Ausländerfragen geht im Gegensatz zu den Angaben der Stiftung Terre des hommes in Lausanne jedoch eine grössere Zahl von sri-lankischen Kindern hervor. Ausgewiesen werden in der Statistik des Bundesamts für Ausländerfragen allein für 1981 neun Kinder, die eine Einreisebewilligung ausgestellt bekommen haben.[517] Ob alle tatsächlich eingereist sind, muss allerdings offen bleiben. Eine bei der Stiftung Terre des hommes in Lausanne eingeholte Stellungnahme zu dieser Differenz bezüglich der Zahl der vermittelten sri-lankischen Kinder blieb ohne Antwort.

Erwähnt wird in den Akten, dass es auch bei Kindern, die durch Terre des hommes vermittelt wurden, zu Unstimmigkeiten kam. Eine Sozialarbeiterin fragte 1982 beim Bundesamt für Justiz nach, ob die Organisation überhaupt eine Bewilligung für die Adoptionsvermittlung habe.[518] So sei kürzlich wieder

[512] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von Terre des hommes an R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, 16.8.1978 sowie an das Sozialministerium, 16.8.1978.
[513] Vgl. BFA-Statistik für 1980, in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*.
[514] E-Mail von P. Schaefer, Terre des hommes Schweiz, an N. Ramsauer, 26.7.2019.
[515] «Note de synthèse. SRI LANKA – Information destinée aux personnes originaires du Sri Lanka adoptées en Suisse par l'intermédiaire de la Fondation Terre des hommes» von 2019, S. 1 und Auskunft zu Terre des hommes Lausanne per E-Mail von N. Fedrigo, Dienststelle ROAD Terre des hommes an N. Ramsauer, 4.7.2019. Terre des hommes Schweiz gibt an, keine Adoptionen aus dem Inselstaat organisiert zu haben, vgl. Mail von P. Schaefer, Terre des hommes Schweiz, an N. Fedrigo und N. Ramsauer, 26.7.2019.
[516] «Une analyse des dossiers en question révèle des anomalies de procédure dans 2 cas», in: «Note de synthèse. SRI LANKA – Information destinée aux personnes originaires du Sri Lanka adoptées en Suisse par l'intermédiaire de la Fondation Terre des hommes» von 2019, S. 3. Das Dokument wurde per E-Mail verschickt von N. Fedrigo, Dienststelle ROAD Terre des hommes, an N. Ramsauer, 4.7.2019.
[517] Die BFA-Statistik für das Jahr 1981 weist aus, dass für 129 Kinder aus Sri Lanka Einreisebewilligungen ausgestellt worden sind, die von «Priv.» vermittelt wurden und neun von Terre des hommes. Diese Zahlen wurden von A. Hunziker am 7.5.1982 bei M. Kipfer behördenintern angefragt. M. Kipfer antwortete ihm handschriftlich und berief sich auf eine von H. P. Wettstein geführte Statistik. Seine Ausführungen sind wiederum handschriftlich korrigiert worden [unklar von wem, Anm. der Autorinnen], auch wurden Adoptionen mit erfolgten Einreisen gleichgesetzt. Vgl. CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*.
[518] BAR#CH-BAR#E4110B#1998-166#396*, Schreiben einer Sozialarbeiterin an die Sektion Zivilgesetzbuch des Bundesamts für Justiz, 3.5.1982.

ein Kind in einer Familie untergebracht worden, ohne dass eine Pflegekinderbewilligung vorgelegen habe, hielt sie kritisch fest.[519] Die Bewilligung wurde wenige Monate später im Nachhinein ausgestellt.[520]

Nicht klar ist weiter, welche Tarife Terre des hommes verlangte. Im genannten Fall, in dem es Verzögerungen gab und die Adoptionsinteressenten in Geldschwierigkeiten gerieten, soll das Hilfswerk über CHF 10'000 in Rechnung gestellt haben.[521] Anderseits war Terre des hommes unter der Führung von Edmond Kaiser bei den Bundesbehörden schon früh dafür bekannt, möglichst günstige Adoptionen ermöglichen zu wollen. Kaiser weigere sich, «diesen für den Heimatstaat devisenbringenden Forderungen nachzugeben und vor allem eine Kategorie von wohlhabenden Schweizern zu bevorzugen», stellte René Pachter von der Eidgenössischen Fremdenpolizei 1978 fest. Deshalb bekomme Terre des hommes in Sri Lanka fast keine Kinder mehr zugeteilt.[522] Dies war ein indirekter Hinweis darauf, dass sich die Schweizer Vermittlungsstellen in Sri Lanka an die Gepflogenheiten, die auf dem lokalen Adoptionsmarkt vorherrschten, anpassen mussten, wollten sie ihre Tätigkeit aufrechterhalten. Der damalige Delegierte vor Ort, Tim Bond, distanzierte sich denn auch von der Vermittlungspraxis in Sri Lanka. In einem Schreiben vom Februar 1981 an das sri-lankische Sozialministerium gab er an, nicht in die sogenannten «private adoptions»[523] hineingezogen werden zu wollen und stattdessen Patenschaften zu fördern sowie Hilfsprojekte im Land zu unterstützen.[524]

Dennoch kam Terre des hommes als anerkanntes Kinderhilfswerk bei seiner Tätigkeit in Kontakt mit jenem Milieu in Sri Lanka, in dem Kinderhandel stattfand. Ein anderer Delegierter von Terre des hommes, Otto Goetsch, teilte 1981 nämlich der schweizerischen Botschaft mit, dass er mit der Vermittlerin Dawn de Silva, der wichtigsten Akteurin vor Ort in Sri Lanka (vgl. Kapitel 4.4.1), Probleme habe. Bei den sri-lankischen Behörden habe ein Dossier für eine Adoptionsvermittlung gelegen, das er für Terre des hommes vorbereitet habe, das sich dann aber Dawn de Silva angeeignet habe.[525] Dieser Übernahme war eine Auseinandersetzung zwischen ihm und ihrem Vater, Edward Stephen de Silva, vorausgegangen.[526] Beim Gästehaus, in dem dieser Streit 1981 stattgefunden hatte, handelte es sich um jenes Etablissement in Wadduwa, das 1986 als «Baby-Farm» auffliegen und von der sri-lankischen Polizei

[519] Ebd.
[520] BAR#CH-BAR#E4110B#1998-166#396*, Schreiben der Sektion Zivilgesetzbuch des Bundesamts für Justiz an die kantonalen Aufsichtsbehörden über die Adoptionsvermittlung, 20.9.1982.
[521] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Aktennotiz zum Besuch von Herrn und Frau [...] von M. Estermann, schweizerische Botschaft, 2.3.1982.
[522] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, R. Pachter, «Die Praxis hinsichtlich der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für ausländische Pflege- und Adoptivkinder in der Schweiz», Referat an der Regionalkonferenz der Fremdenpolizeichefs und deren Stellvertreter aus den ostschweizerischen Kantonen vom 8. und 9.6.1978 in Savognin.
[523] Mit «private adoptions» wurden Adoptionen bezeichnet, die ohne Einbezug einer Vermittlungsstelle des Aufnahmelands abgewickelt wurden. Adoptionsinteressenten reisten nach Sri Lanka, setzten sich mit einer dortigen Vermittlerin in Verbindung und wickelten das Adoptionsverfahren mit einem ortsansässigen Anwalt ab.
[524] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von T. Bond, Delegierter von Terre des hommes, an das sri-lankische Sozialministerium, 21.2.1981.
[525] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von O. Goetsch, Delegierter von Terre des hommes, an den Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft, C. Ochsenbein, 23.10.1981.
[526] Vgl. http://www.worldgenweb.org/lkawgw/gen3080.html, Zugriff 28.5.2019.

ausgehoben werden sollte.[527] Dass sich der Delegierte von Terre des hommes 1981 tatsächlich ein Etablissement des sri-lankischen Kinderhandels aufgesucht hat, wird durch eine weitere Quelle bestätigt. Dabei handelt es sich um ein unveröffentlichtes Tagebuch eines Ehepaars aus der Schweiz.[528] Der Adoptionsinteressent I. H., der mit seiner Frau im Gästehaus von Dawn de Silva logierte, notierte darin seine Beobachtungen von dem Moment an, als die Swissair-Maschine in Colombo gelandet war: «Auf dem Flughafen erwartete uns Dawn zusammen mit Herrn [I. O.]. Er ist allein nach Sri Lanka gekommen, um einen sechsjährigen Knaben zu holen.»[529] Am 9. Oktober 1981 notierte der Schweizer Gast weiter: «Heute schliefen wir aus, denn [I. O.] erwartete einen Mann von der Terre des hommes und den wollten wir nicht unbedingt treffen.»[530] Er hielt in seinen Aufzeichnungen weiter fest: «Als es dann aber immer wie später wurde – es war bereits mehr als halb zehn – beschlossen wir, doch aufzustehen. Wir assen zu morgen, während sie immer noch weiter diskutierten, über Geld und Ähnliches.» I. H. bemerkte, dass er und seine Frau sich aufgeregt hätten, zumal sie doch versprochen hätten, mit Aussenstehenden nicht über Geld zu reden: «Ganz abgesehen davon, dass die ganze Adoption platzen kann, wenn die Regierung Wind davon bekommt, dass das Ganze ein Geschäft ist. [I. O.] war aber so von Herrn Goetsch überzeugt, dass er nur auf ihn hörte. Herr Goetsch setzte sich dann auch an unseren Tisch, nachdem er in jedes Zimmer einen Blick geworfen hatte. Er sagte, dass wir viel zu viel bezahlen würden, für das Essen, das Autofahren und auch für die Adoption. […] Er sagte auch, Dawn müsse sehr reich sein, sonst könnte sie nie in einem solchen Haus wohnen. […] Als die beiden dann endlich gegangen waren, sprachen wir mit Dawn über den Besuch von Herrn Goetsch. Dawn wurde sehr böse und rief ihren Vater, der noch böser wurde und uns erklärte, dass er das Haus 1956 für eine Million Rupies gekauft habe. Er sei damals Handelskommissär gewesen. Er holte die Kaufurkunde und sein Testament und sagte, dass es sein letzter Wille sei, dass alle seine Kinder einmal in diesem Hause wohnen sollten. Dawn sagte uns, dass er gleich ein Protestschreiben an die Regierung schicken werde, denn was zu viel sei, sei zu viel.»[531]

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Verein und die spätere Stiftung Terre des hommes Lausanne bei der Vermittlung von Kindern aus Sri Lanka in die Schweiz eine fragwürdige Rolle spielte. Der vorläufige Befund ergibt, dass das Hilfswerk in der Auseinandersetzung mit den Bundesbehörden bei Auslandsadoptionen früh den Takt angab, wie sich schon 1967 bei der Aufnahme von vietnamesischen Kindern ohne Einreisevisum gezeigt hatte.[532] Das Hilfswerk konnte sich mit der Adoptionsver-

[527] S 307-751, Schreiben von H. Cuennet, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft, betreffend «'Baby farms' in Sri Lanka» an das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten, Sektion für konsularischen Schutz, 27.1.1987. Die schweizerische Botschaft informierte über die Razzia im Hotel Strand Cabanas in Wadduwa und legte Zeitungsartikel bei, die sie folgendermassen kommentierte: «Offensichtlich gibt es in Sri Lanka noch viele andere solcher menschlicher Produktionsstätten.»
[528] Tagebuch von I. H. [unveröffentlicht] von 1981 [den Autorinnen des vorliegenden Berichts von P. F. im Frühjahr 2019 übergeben, Anm. der Autorinnen].
[529] Ebd.
[530] Ebd.
[531] Ebd.
[532] Archiv SEM, S 751.0, Kreisschreiben der Eidg. Fremdenpolizei betreffend «Dauernde Aufnahme von elternlosen oder verlassenen Kindern aus Vietnam bei Pflegeltern» an die Fremdenpolizeibehörden der Kantone, 27.7.1967.

mittlung in Sri Lanka nicht etablieren. Es stiess mit seinen Plänen bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei auf Ablehnung. Zudem geriet es in Sri Lanka mit der lokalen Vermittlerin Dawn de Silva in Konflikt, die seit 1974 in diesem Feld tätig war und eine Schlüsselrolle spielte.[533] Schliesslich wurde den Delegierten von Terre des hommes in Sri Lanka ab 1981 bewusst, dass die Gefahr von Kinderhandel bestand. Sie distanzierten sich explizit von der vorherrschenden Vermittlungspraxis.[534] Trotzdem beantragte das Hilfswerk bis in die 1990er-Jahren die Bewilligung zur Adoptionsvermittlung aus diesem Land.[535] Aufgrund dieser widersprüchlichen Hinweise müsste die Tätigkeit von Terre des hommes Lausanne umfassender untersucht werden, was für diesen Bericht nicht geleistet werden konnte.

4.2.4 Bureau genevois d'Adoption

Das Bureau genevois d'Adoption (BGA)[536] wurde 1946 mit dem Ziel gegründet, für rund hundert Kinder, die in der Zeit des Zweiten Weltkriegs Waisen geworden waren, eine Familie zu finden. In den 1950er-Jahren standen dann die Inlandsadoptionen im Zentrum dieser Vermittlungsstelle. Zu den ersten durch das Bureau genevois d'Adoption vermittelten Auslandsadoptionen in Genf kam es in den 1960er-Jahren. Heute vermittelt das Bureau nur noch internationale Adoptionen, wobei die Anzahl mit rund fünf bis sechs pro Jahr gering ist.[537]

Die Rolle des Bureau genevois d'Adoption

Das Bureau genevois d'Adoption ist gemäss Artikel 60 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) eine private Organisation, die keine kommerziellen Ziele verfolgt und vom Bund anerkannt ist als eine Vermittlungsstelle, die nach den Grundsätzen des Haager Abkommens arbeitet, das seit 1.1.2003 in der Schweiz in Kraft ist.[538] Seit diesem Zeitpunkt steht das BGA wie alle anderen Vermittlungsstellen in der Schweiz unter der Aufsicht der zuständigen Behörde, dem Bundesamt für Justiz.[539] Basierend auf

[533] Eines der ersten Kinder, die aus Sri Lanka zur Adoption in die Schweiz kamen, war ein Knabe, der im Alter von vier Monaten am 20.12.1974 vor dem Familiengericht in Colombo einem Ehepaar aus der Schweiz übergeben wurde. D. de Silva vermittelte die Adoption. Vgl. Adoptionsunterlagen von P. E., den Autorinnen im Frühjahr 2019 übergeben.
[534] «Note de synthèse. SRI LANKA – Information destinée aux personnes originaires du Sri Lanka adoptées en Suisse par l'intermédiaire de la Fondation Terre des hommes» von 2019, S. 3. Das Dokument wurde per E-Mail verschickt von N. Fedrigo, Dienststelle ROAD Terre des hommes, an N. Ramsauer, 4.7.2019.
[535] CH-BAR#E2200.130#2000/223#20*, Liste mit den von den kantonalen Behörden anerkannten Vermittlungsstellen vom 3.3.1992 und CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Schreiben der Sektion Zivilgesetzbuch, Bundesamt für Justiz, an schweizerische Botschaft in Colombo, 14.2.1995.
[536] Siehe zu den folgenden Informationen über die Geschichte und die heutige Tätigkeit des BGA die Homepage der Vermittlungsstelle: www.bga-adoption.ch/quefait.htm, Zugriff am 17.6.2019.
[537] Das Bureau genevois d'Adoption ist aktuell für Thailand, Kolumbien und die Philippinen akkreditiert. Siehe https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption.html, Zugriff am 24.10.2019.
[538] Bereits in unserem Untersuchungszeitraum galt das BGA als von den Behörden anerkannte Vermittlungsstelle. Vgl. Archiv SEM, S 751.2, Liste der Adoptionsvermittlungsstellen mit kantonaler Bewilligung, 14.10.1988 und Archiv SEM, S 751.1, Adoptionsvermittlungsstellen mit kantonaler Bewilligung, 19.8.1992.
[539] Vgl. z. B. CH-BAR#E4110B, CH/BAR#E4114A: Bundesamt für Justiz an die kantonalen Aufsichtsbehörden über die Adoptionsvermittlung, Bern, 6.12.1991. In diesem Schreiben informierte das Bundesamt für Justiz, dass dem

dem Haager Abkommen beinhalten heute die ethischen Grundsätze des Bureau genevois d'Adoption, dass die Adoption erst die letzte Möglichkeit für ein Kind sein darf, dem nicht anders geholfen werden kann. Die Beratung von Adoptionsinteressierten macht aktuell einen grossen Teil der Tätigkeit aus. Gegenwärtig arbeitet das Bureau genevois d'Adoption mit Kolumbien, den Philippinen und Thailand zusammen, und dort jeweils mit Waisenhäusern, die gestützt auf den Sozialbericht über die adoptionswilligen Eltern die Kinder zur Adoption vorschlagen.

Heute bewilligt und beaufsichtigt der Service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement (SASLP) die Kinderheime und Pflegefamilien im Kanton Genf, und zwar im Auftrag der Direction générale de l'office de l'enfance et de la jeunesse (Direktion des Kinder- und Jugendamts des Kantons Genf). Diese Dienststelle SASLP ist zugleich Autorité centrale cantonale en matière d'adoption (Kantonale Zentralbehörde in Sachen Adoptionen). Dort sind sämtliche Adoptionsdossiers zu finden, die für den vorliegenden Bericht zum Kanton Genf verwendet wurden. Das BGA war verpflichtet, nach Abschluss eines Adoptionsverfahrens die eigenen Unterlagen der Dienststelle zur Verfügung zu stellen, um sie in das dort bestehende Dossier der Aufsichtsbehörde einzufügen, das für jedes Kind erstellt wurde. Das heisst, die Dossiers zu Genf befinden sich heute alle am gleichen Ort.[540]

Im Untersuchungszeitraum hiess diese zuständige Dienststelle Service de la protection de la jeunesse (Dienststelle für den Schutz der Jugend).[541] Protokolle oder andere Unterlagen zur Aufsichtstätigkeit der Dienststelle über das BGA, die damals anders als heute zu den Zuständigkeiten zählte, finden sich für den fraglichen Zeitraum gemäss Angaben der heutigen Dienststellenleiterin keine, was Ausdruck einer schlecht dokumentierten Aufsichtstätigkeit ist.[542] Zunächst war in den 1980er-Jahren Gérald Gaudin Dienststellenleiter, später übernahm Jaqueline Horneffer diese Funktion. Sie wurde in den 1990er-Jahren bei Adoptionen aus Sri Lanka manchmal als Vormundin der betroffenen Kinder ernannt, wenn

BGA die Bewilligung zur Adoptionsvermittlung aus Sri Lanka, Thailand, Brasilien, Kolumbien, Philippinen, Peru, Honduras, Chile, Guatemala, Salvador, Mexiko und Rumänien seitens der Genfer Behörden erteilt worden war bis zum 30.10.1992. Die Bewilligungen wurden jeweils zeitlich befristet erteilt und später wieder neu beurteilt. Auch über eine frühere Bewilligung für das BGA, von den Genfer Behörden bis zum 30.6.1989 erteilt, informierte das BJ die kantonalen Aufsichtsbehörden, Bern, 8.11.1984.

[540] Allerdings gilt es zu bedenken, dass die personenbezogenen Informationen damals auch bei der Dienststelle des Amtsvormunds abgelegt wurden in den Fällen, in denen dieser als Vormund eingesetzt war. Und auch in den Unterlagen des Gerichts, das den Adoptionsentscheid fällte, finden sich weitere Dokumente. Vgl. dazu Kapitel 6.3.

[541] Vgl. dazu in Kapitel 3.2 den Absatz über den Kanton Genf.

[542] République et Canton de Genève, Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse, Office de l'enfance et de la jeunesse, Service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement, Autorité centrale cantonale en matière d'adoption, M. Chervaz Dramé an J. Schickel-Küng, Autorité centrale fédérale adoption, 4 février 2019. Ob die entsprechenden Akten nicht für archivwürdig befunden wurden, kann für den vorliegenden Bericht nicht beurteilt werden. Die Nachfrage zur damaligen Aktenaufbewahrungspflicht der Aufsichtsbehörde wurde folgendermassen beantwortet: «Nous n'avons hélas pas de réponse à vos questions concernant la conservation des documents par le BGA voire d'un règlement qui prévoyait cette obligation de conserver les dossiers.» M. Piaget, Direction générale de l'Office de l'enfance et de la jeunesse (DGOEJ), E-Mail, 20.11.2019.

die entsprechende Adoption nicht durch das BGA vermittelt worden war.[543] In den meisten Fällen jedoch, die nicht über das Bureau genevois d'Adoption liefen, wurde ein Vormund des Service du tuteur général (Dienststelle des Amtsvormunds) als gesetzliche Vertretung für das jeweilige Kind eingesetzt.[544]

In den 1980er-Jahren amteten beim BGA Madeleine Favre als Präsidentin und Françoise Gafner als Geschäftsführerin. Im kurzen Zeitraum von 1989 bis November 1991 war eine weitere Mitarbeiterin zuständig für die Adoptionen in Sri Lanka. Die Chambre de tutelles (Vormundschaftskammer) ernannte bei Adoptionen aus Sri Lanka, die das BGA vermittelt hatte, Anfang der 1980er-Jahre regelmässig Madeleine Favre und ab 1983 Françoise Gafner zur Vormundin während des vorgängigen zweijährigen Pflegekinderverhältnisses.[545] Dieser Umstand war problematisch, weil die Vermittlungsstelle, die den Eltern im Verfahren half, zugleich die Vormundin für das Kind stellte.

Zwischen 1979 bis 2006 gab es in Genf insgesamt 52 Adoptionen aus Sri Lanka. Davon vermittelte das BGA gemäss einer Zusammenstellung der zuständigen Aufsicht 20 Adoptionen und damit weniger als die Hälfte.[546] Dabei war das Bureau auch zuständig für das Erstellen der Sozialberichte, die es beim Service de la protection de la jeunesse einreichen musste.[547] Françoise Gafner war bei dieser Gelegenheit oft eine dezidierte Fürsprecherin der künftigen Adoptiveltern: «Da ich das Paar gut kenne und den beiden vertraue, erlaube ich mir, die Adoption zu empfehlen.»[548] Später wurde zwar in diesem Beispiel nicht sie selbst, jedoch die Präsidentin ihrer Organisation, Madeleine Favre, zur Vormundin für das Kind ernannt. Auf diese Weise vermischte sich die Vertretung der Eltern- und Kindesinteressen innerhalb der gleichen Organisation. Diese Problematik verstärkte sich noch, indem die Vormundschaftskammer keine weiteren eigenen Abklärungen traf.[549]

Ausführliche Informationen an die künftigen Adoptiveltern

Abgesehen von den einzelnen Adoptionsdossiers sind heute nur noch wenige Archivmaterialien des Bureau genevois d'Adoption vorhanden. In den wenigen Dokumenten zeigt sich, dass die adoptionswilligen Eltern ausführlich und sorgfältig ab Zeitpunkt ihres Gesuchs informiert wurden. Ein undatiertes,

[543] République et Canton de Genève, Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse, Office de l'enfance et de la jeunesse, Service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement, Nr. 1087 (1994) und 1718 (1984/1995). Im folgenden Text wird bei Quellen, die aus dem Archiv des SASLP stammen, jeweils folgendermassen auf den Archivbestand verwiesen: Archiv SASLP.
[544] Vgl. z. B. Archiv SASLP, Nr. 1136 (1984), 2256 (1980), 2351 (1980), 2470 (1981) oder 2187 (1983).
[545] Zu M. Favre als Vormundin vgl. die folgenden Adoptionsdossiers: Archiv SASLP, Nr. 5529 (1979), 5527 (1980), 5525 (1980), 5536 (1980), 2874 (1981), 5542 (1981), 5525 (1980) und zu F. Gafner als Vormundin Nr. 4589 (1983), 5571 (1983), 5446 (1984 und 1987).
[546] Der heutige SASLP hat sämtliche Adoptionsdossiers für das vorliegende Forschungsvorhaben zusammengestellt, die im Archiv des SASLP und des BGA zu den Adoptionen im Kanton Genf aus Sri Lanka verfügbar sind. Dazu wurde auch eine Excel-Tabelle erstellt, die Auskunft darüber gibt, durch wen die jeweilige Adoption vermittelt wurde. Service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement, Autorité centrale cantonale en matière d'adoption, M. Chervaz Dramé an J. Schickel-Küng, Autorité centrale fédérale adoption, 4 février 2019.
[547] Zu den Sozialberichten im Kanton Genf vgl. Kapitel 6.3.
[548] Archiv SASLP, Nr. 5536 (1980), Begleitnotiz von F. Gafner zum Sozialbericht vom 13.8.1980: «Connaissant bien ces personnes et leur faisant toute confiance, je me permets de vous les recommander.»
[549] Archiv SASLP, Nr. 5536 (1980).

maschinenschriftliches Informationsblatt «Demarche au Sri Lanka» gibt genauso Auskunft über die Verfahrensbestimmungen und die Gepflogenheiten in Sri Lanka inklusive Kontaktadressen von zuständigen Stellen und Behörden, wie eine ebenfalls undatierte, mehrseitige Zusammenstellung «Adoptions au Sri Lanka, Informations 1» und «Informations 2».[550]

Darüber hinaus verfasste das Bureau genevois d'Adoption 1983 einen ausführlichen, 28 Seiten umfassenden Leitfaden für künftige Adoptiveltern, der sich jedoch nicht spezifisch auf Sri Lanka, sondern auf das Verfahren bei In- und Auslandsadoptionen allgemein bezog. Eine Juristin hatte schon früher auf der Basis des neuen gesamtschweizerischen Adoptionsgesetzes von 1973 eine Broschüre abgefasst, die Anfang der 1980er-Jahre vergriffen war. Deshalb sah sich das BGA veranlasst, eine überarbeitete und aktualisierte Fassung mit einem Kapitel zu internationalen Adoptionen herauszugeben, an der eine andere Juristin und die Präsidentin des BGA, Madeleine Favre, mitwirkten. Der Leitfaden hatte zum Ziel, adoptionswilligen Interessierten Informationen zur Verfügung zu stellen und praktische Tipps zu geben. Detailliert legte die Broschüre die rechtlichen Grundlagen inklusive einschlägiger Entscheide des Bundesgerichts dar, machte die späteren Adoptiveltern darauf aufmerksam, dass das Kind über seine Situation zu informieren war und betonte, dass die leiblichen Eltern der Adoption zustimmen mussten, es sei denn, sie waren unbekannt. Der Leitfaden enthielt im weiteren Informationen zum Sozialbericht und den dafür nötigen Unterlagen, die von den interessierten Paaren beizubringen waren. Die einzelnen Schritte wie Einreise, zweijähriges Pflegekinderverhältnis und Adoptionsverfahren zunächst im Ausland, sodann in der Schweiz, wurden erläutert sowie die zu erwartenden Gebühren dargelegt, die eine Adoption mit sich brachte. Auch die Zeit nach dem Adoptionsentscheid in der Schweiz wurde mit den Themenfeldern Taufe, Schule, Versicherungen, Impfungen, Steuern, Sparheft und Herkunftssuche behandelt.[551] Wenn davon auszugehen ist, dass Adoptionsinteressierte vom BGA diesen Leitfaden gewöhnlich ausgehändigt erhielten, so kann festgehalten werden, dass die Paare sehr gut über das Verfahren und die damit verbundene Gefahr von missbräuchlichen Adoptionen in Sri Lanka informiert waren.

Ambivalente Haltung gegenüber Sri Lanka-Adoptionen

Das Bureau genevois d'Adoption selbst thematisierte an seiner Generalversammlung von 1984, dass gesamtschweizerisch die Adoptionen aus Sri Lanka zahlenmässig anstiegen, wenn sie auch im Kanton Genf im Vergleich zu anderen Herkunftsländern noch nicht sehr zahlreich seien. In Sri Lanka hätten

[550] Archiv SASLP, «Demarche au Sri Lanka», maschinenschriftliches Dokument, ohne Ort und Datum, und «Adoptions au Sri Lanka: Informations 1, 2», maschinenschriftliches Dokument, ohne Ort und Datum.
[551] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608* Guide de l'Adoption: Renseignements généraux, Edité par le Bureau genevois d'Adoption, Janvier 1983, maschinenschriftliches Dokument, 28 Seiten. Das gleiche Dokument befindet sich auch im Bestand Archiv SEM, S 751.31.

manche zukünftigen Adoptiveltern Kontakt zu einer dubiosen Vermittlerin, die einen «wahren Kinderhandel» betreibe.[552] Ein Jahr später hielt das Protokoll der Generalversammlung fest, dass die Adoptionen aus Sri Lanka innerhalb des BGA in der Kompetenz von Françoise Gafner lagen. Die Zahlen seien im Vergleich mit anderen Ländern weiterhin gering.[553] Schon früher, im Februar 1981, hatte sich die Präsidentin des BGA, Madeleine Favre, in einem Schreiben an das Bundesamt für Ausländerfragen bezüglich der Adoptionen aus Sri Lanka reserviert gezeigt. Sie äusserte Unbehagen gegenüber der Praxis, im Visum einen fiktiven Namen des Kindes zu verwenden. Auch adoptionswillige Paare betrachtete sie skeptisch. Sie war der Meinung, deren Entscheid sei oft zu wenig reflektiert.[554]

Deutlichere Kritik formulierte Françoise Gafner im Namen des BGA im April 1984 in einem Schreiben an das Bundesamt für Ausländerfragen: Seit drei Jahren hätte das BGA Kenntnis von den Vermittlungspraktiken Dawn de Silvas, die viele Eltern in der Schweiz zur Adoption von Kindern aus ihrem Land ermutige, «und dies durch sehr fragwürdige Methoden».[555] Gafner beschrieb aufgrund eines Berichts von Adoptiveltern, für deren Kinder sie Vormundin war, sehr detailliert, wie de Silva vorging und wieviel eine Adoption bei ihr kostete. Die Kinder finde de Silva, indem sie Gebärenden und Prostituierten Geld offeriere. Auch die Anwältin Thavanesan-Fernando sei eine dubiose Vermittlerin, die mit Alice Honegger in Kontakt stehe. Gafner informierte die Bundesbehörden über diese unlauteren Vorgänge. Das BGA sehe sich zudem ausserstande, so Gafner weiter, auf die Behörden in Sri Lanka Einfluss zu nehmen. Sie empfahl in ihrem Schreiben, Adoptionen aus Sri Lanka zwar nicht zu verbieten. Visa seien hingegen nur dann auszustellen, wenn die Herkunft der Kinder zweifelsfrei geklärt sei. In einer diesem Schreiben beigefügten Notiz doppelte die Präsidentin, Madeleine Favre, nach. Sie wies das Bundesamt für Ausländerfragen darauf hin, dass einzelne Amtsvormunde der Stadt Zürich bereits seit Jahren nicht mehr mit der Schweizer Vermittlerin Alice Honegger zusammenarbeiteten.[556]

Erneut kritisch äusserte sich das BGA in einem Vernehmlassungsverfahren des Bundes von 1986/1987, das anlässlich der Revision der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern und der Verordnung über die Adoptionsvermittlung durchgeführt wurde (vgl. Kapitel 3.1 und 6.3). Viele Adoptionen gingen

[552] «un vrai marché d'enfants». Protokoll der Generalversammlung von 1984, zitiert in: République et Canton de Genève, Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse, Office de l'enfance et de la jeunesse, Service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement, Autorité centrale cantonale en matière d'adoption, M. Chervaz Dramé an J. Schickel-Küng, Autorité centrale fédérale adoption, Genève, 4 février 2019.
[553] Protokoll der Generalversammlung von 1985, zitiert in: Office de l'enfance et de la jeunesse, Service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement, Autorité centrale cantonale en matière d'adoption, M. Chervaz Dramé an J. Schickel-Küng, Autorité centrale fédérale adoption, Genève, 4 février 2019.
[554] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#607*, M. Favre, Bureau genevois d'Adoption, an H. P. Wettstein, Bundesamt für Ausländerfragen, 4.2.1981.
[555] «et ceci par des moyens très discutables». CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, F. Gafner an Monsieur Bezzola, Eidg. Fremdenpolizei, 9.4.1984.
[556] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, F. Gafner an Monsieur Bezzola, Eidg. Fremdenpolizei, 9.4.1984. CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, M. Favre an Monsieur Bezzola, Kurznotiz, 4.4.1984. Zu den Vermittlungspraktiken von D. de Silva vgl. detaillierter Kapitel 4.4.1. Der Bericht von Eltern, auf den sich Gafner bezieht, ist einer aus dem Jahre 1984, zu dem sich das Adoptionsdossier im Archiv SASLP befindet. Die Association en Faveur de l'Adoption Internationale hat sich in einem Rundschreiben an die Mitglieder ebenfalls auf diesen Fall bezogen und Briefe von D. de Silva als Dokumentation gesammelt. Archiv SASLP, AFAI aux membres AFAI, 20 mars 1985.

ohne Vorsichtsmassnahmen vonstatten, zudem sei die Rolle der Vermittler häufig «nicht klar».[557] Auch die Überbelastung sei ein grosses Problem. Das BGA beispielsweise erhielt viele Anfragen von Adoptionsinteressierten aus Kantonen, in denen es keine Vermittlungsstellen gab. Das BGA schlug vor, je eine einzige Vermittlungsstelle für die Romandie und die Deutschschweiz seitens des Bundes zu autorisieren, die eng mit den Jugendämtern und Vormundschaftsbehörden zusammenarbeiten sollte.[558] Diese bemerkenswerte Anregung hätte nicht nur die Unübersichtlichkeit der Vermittlungsstellenlandschaft behoben, sondern auch die Aufsicht deutlich vereinfacht und auf Bundesebene angesiedelt. Das Modell mit zwei sprachregionalen Vermittlungsstellen wurde zwar nie umgesetzt, doch Jahre später die Aufsicht im Sinne des Vorschlags des BGA geregelt.

Werden die verschiedenen aktenkundigen Stellungnahmen des Bureau genevois d'Adoption über den Zeitverlauf untersucht, so zeigt sich eine erste skeptische Anmerkung zu den Verfahren bereits 1981. Zwischen 1984 und 1986 zielte dann die Kritik in eine andere Richtung. Gafner und Favre wiesen nun die Schweizer Behörden auf dubiose Vermittlerinnen hin. Gemäss einem Dossier des Service de la protection de la jeunesse war Françoise Gafner im Dezember 1983 als Vormundin für ein Kind tätig, das von Dawn de Silva vermittelt worden war.[559] Vier Monate später prangerte Gafner die Geschäftspraktiken de Silvas bei den Schweizer Behörden an.

Das Bureau genevois d'Adoption arbeitete mit einer eigenen Vermittlerin vor Ort in Sri Lanka zusammen. In den undatierten, maschinenschriftlichen «Informations 1» für Adoptiveltern wird als «hôtesse d'adoption» vor Ort eine Schweizerin genannt, die mit einem Sri-Lanker verheiratet war.[560] Es handelte sich dabei um Gemina de Zoysa Siriwardena, die die schweizerische Botschaft in Colombo im Dezember 1981 darüber informierte, dass sie sich ausschliesslich um Adoptionen des Bureau genevois d'Adoption kümmere. Es seien fünf gewesen in den letzten 27 Monaten, wobei sie die Säuglinge aus dem Good Shepherd Konvent und aus dem Welcome House vermittelt habe. Schon zu diesem Zeitpunkt distanzierte sich Siriwardena von Dawn de Silva. Sie habe de Silva gebeten, «ihren Namen nicht den 'Kontakten' weiterzugeben»,[561] die diese hatte. Auch wunderte sie sich, weshalb de Silva den Namen von Madeleine Favre kannte. Siriwardena vermutete, de Silva habe aufgrund ihrer Beziehungen in

[557] Zitat aus der Rückmeldung des BGA: CH-BAR#E4114A#1994/205#750*, Resultate des Vernehmlassungsverfahrens, ohne Ort [1987]. Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement hatte das Vernehmlassungsverfahren am 23.12.1986 eröffnet. Grundlage dafür waren zwei Vorentwürfe einer Arbeitsgruppe. In den folgenden Monaten hatten Kantone und Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter wie das BGA ihre Stellungnahmen zurückgeschickt. Sie wurden im Juli 1987 abgelegt unter «Resultats de la procedure de consultation».
[558] CH-BAR#E4114A#1994/205#750*, Resultate des Vernehmlassungsverfahrens, ohne Ort [1987].
[559] Archiv SASLP, Nr. 4589 (1983). In der Einreisebewilligung vom 4.10.1983 wird als Wohnort des Kindes in Sri Lanka «Miss Dawn de Silva, 59/9 Dr. CWW Kannangara Colombo 7, Sri Lanka» angegeben. Die Chambre de tutelles ernannte am 8.12.1983 Gafner zur Vormundin, nachdem die Pflegebewilligung seit dem 21.11.1983 vorlag.
[560] Archiv SASLP, «Demarche au Sri Lanka», maschinenschriftliches Dokument, ohne Ort und Datum, und «Adoptions au Sri Lanka: Informations 1», maschinenschriftliches Dokument, ohne Ort und Datum, S. 2.
[561] «J'ai répondu à D. de Silva de ne pas donner mon nom à ses 'contacts' car je ne m'occupais que d'adoptions recomandées par le bureau genevois d'Adoption», in: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, G. Siriwardena an Cher Monsieur, 19.12.1981.

den Behörden von einer Kontaktaufnahme Favres erfahren.[562] Favre hatte nämlich 1981 beim Departement of Probation and Child Care Service nachgefragt, welche anerkannten Vermittlungsstellen es in Sri Lanka gebe.[563] Sie hatte sich um mehr Angaben über Adoptionsmöglichkeiten bemüht und wurde vom Departement darüber informiert, dass es ausser der Behörde keine andere autorisierte Stelle gebe. Falls sie Adoptionen vermitteln wolle, solle sie sich beim Department melden.[564] Siriwardena legte in ihrem Schreiben nahe, dass zu diesem Zeitpunkt eine Zusammenarbeit mit dem Bureau genevois d'Adoption eher von Seiten de Silvas angestrebt wurde als umgekehrt. Sie äusserte die Hoffnung, dass die Botschaft etwas unternehmen könne, um «Adoptionen ehrlich und legal abzuwickeln».[565]

4.3 Sri-Lanka-Adoptionen ohne anerkannte Vermittlungsstelle

Die Behörden wussten bereits Ende der 1970er-Jahre, dass Schweizer Paare in Sri Lanka Kinder in Empfang nahmen, ohne eine von den Behörden anerkannte Vermittlungsstelle einzubeziehen.[566] In diesem Zusammenhang ist auch von unabhängigen Adoptionen die Rede.[567] Dabei begaben sich Paare von sich aus in jenes Land, aus dem sie ein Kind aufnehmen wollten. Das war zulässig, wurde aber von Seiten der Eidgenössischen Fremdenpolizei bereits 1978 öffentlich kritisiert. So bedauerte der Adjunkt René Pachter in einem Referat an einer Regionalkonferenz von Fremdenpolizeichefs, dass die Adoptivkinder nicht «ausschliesslich durch anerkannte Vermittlungsstellen in der Schweiz platziert» würden. Stattdessen würden «mehr und mehr Ehepaare» ihre künftigen Adoptivkinder «selber direkt im Ausland auswählen». Wie er ausführte, betraf dies bis zu zwei Drittel der Fälle.[568] Es sei für ihn zwar «begreiflich», dass viele Ehepaare zur «Selbsthilfe greifen» würden, hätten Organisationen wie Terre des hommes doch eine Warteliste mit mehr als 200 Familien. Diese müssten sich zwei bis drei Jahre gedulden.

[562] Siriwardena vermutete, dass D. de Silva den Namen von M. Favre über die Commissioner Mrs D. Wijesekera erhalten habe, die wiederum mit C. S. Perera befreundet sei. CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, G. Siriwardena an Cher Monsieur, 19.12.1981. Zu den beiden Klöstern, aus denen Siriwardena die Säuglinge für das BGA vermittelte vgl. Archiv SASLP, «Demarche au Sri Lanka», maschinenschriftliches Dokument, ohne Ort und Datum, und «Adoptions au Sri Lanka: Informations 2», maschinenschriftlich, ohne Ort, S. 9 und «Informations 1», S. 2.
[563] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Departement of Probation and Child Care Services [Unterschrift unleserlich, Anm. der Autorinnen] an Madame Favre, 5.8.1981.
[564] Ebd.
[565] «J'espère que vous pourrez faire quelque chose afin que les adoptions se fassent d'une façon honnête et légale.» In: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, G. Siriwardena an Cher Monsieur, 19.12.1981. Im gleichen Schreiben gab sie eine Information von F. Gafner, BGA, weiter: Die Adoptionskosten beim Konsulat seien höher, wenn Paar nicht über das BGA ein Kind adoptierten. Gafner «en a déduit que D. de Silva a un 'contact' à l'ambassade.»
[566] CH-BAR#E2200.130*1991-169#8*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, an Konsularagentur in Colombo, 4.10.1977.
[567] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben von R. Zuegg an A. Hunziker, Bundesamt für Ausländerfragen, betreffend «Adoptivkindervermittlungen aus Drittwelt-Ländern», 29.7.1983.
[568] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, R. Pachter, «Die Praxis hinsichtlich der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für ausländische Pflege- und Adoptivkinder in der Schweiz», Referat an der Regionalkonferenz der Fremdenpolizeichefs und deren Stellvertreter aus den ostschweizerischen Kantonen vom 8.6. und 9.6.1978 in Savognin.

Zudem würde ein Viertel der Kandidaten wegen «Nichteignung» ausscheiden.[569] Dass Ehepaare ohne behördlich anerkannte Vermittlungsstelle im Ausland ein Kind annahmen, kam häufig vor. Im Kanton Genf etwa war dies bei mehr als der Hälfte der Adoptionen aus Sri Lanka der Fall (vgl. Kapitel 4.2.4 und 6.3). Zu Beginn der 1980er-Jahre stellten die kantonalen Jugendamtsleiter fest, dass diese Tendenz in der ganzen Schweiz zunehme.[570] Dies wurde drei Jahre später, 1986, im Bericht der Arbeitsgruppe «Drittwelt-Adoptionen» der Sektion Zivilgesetzbuch im Bundesamt für Justiz kritisiert: Künftige Adoptiveltern, die ohne anerkannte Vermittler ein Kind im Ausland suchen, laufen Gefahr, dass Personen im Ausland ihnen «gegen entsprechendes Entgelt ein Kind auch auf illegale Weise» verschaffen würden. Diese «independent adoptions» würden für die öffentliche Jugendhilfe «eine wesentliche Mehrbelastung» bedeuten.[571] Obwohl die Schätzungen von Behördenvertretern darauf hinwiesen, dass eine grosse Zahl von Kindern ohne anerkannte Vermittlungsstelle aus Sri Lanka in die Schweiz kam, wurde dies statistisch nicht erfasst. Konkrete Zahlen waren vom Adoptionsspezialisten Cyril Hegnauer bereits 1984 ausdrücklich nachgefragt worden: «Ist bekannt, wie viele Kinder durch Vermittler oder Organisationen wie Terre des Hommes einerseits und direkt durch die künftigen Pflegeeltern (independent adoptions) andrerseits in die Schweiz gebracht worden sind?»[572] Das Bundesamt für Ausländerfragen antwortete, dass über Kinder, die «durch die künftigen Adoptiveltern ohne Einschaltung einer Vermittlungsstelle in der Schweiz platziert worden sind, keine vergleichende Statistik» vorhanden sei.[573]

Dass Adoptionsinteressenten aus der Schweiz ohne Beizug einer anerkannten Vermittlungsstelle nach Sri Lanka reisten, um zu einem Kind zu kommen, war im Untersuchungszeitraum legal. In welchem Rahmen die Aufnahme eines Kindes stattfinden konnte, schildert Marie-Ines Suter-Widmer in ihrem Buch «Ruwan – das Juwel. Adoption im Tropenparadies Sri Lanka» von 2008.[574] In ihrem Erfahrungsbericht erzählt sie, dass sie ihr Kind ihrer Tante zu verdanken habe, einer Schweizerin, die damals in Sri Lanka ein Gästehaus betrieb. Von ihr erhielt Marie-Ines Suter-Widmer eines Abends eine freudige Mitteilung: «Gestern Abend brachte eine singhalesische Frau ihr neugeborenes Kind in unser Haus. Sie sucht für das Bübchen Eltern, die ihm ein neues Zuhause schenken. Würdet ihr das Baby bei Euch aufnehmen? Es ist ein entzückendes Kind.»[575] Die Autorin beschreibt im Buch ihre Reaktion: «Sofort faxen wir die Zustimmung zur Adoption des Buben an Käthi. Welche freudige Überraschung.»[576] In einer anderen Passage kommt sie zudem auf eine Szene zu sprechen, bei der ein junges sri-lankisches Mädchen von einem Deutschen geschwängert wird, um ein möglichst hellhäutiges Kind für ihn und seine Frau zu «produzieren» und damit Geld zu machen: «Hämelates Tochter Rada wurde als Leihmutter

[569] Ebd.
[570] StASG, A488/4.1, Teil 2, Dossier V, Stellungnahme der Konferenz der Kantonalen Jugendamtsleiter zur Frage der Adoptivkindervermittlungen aus Drittweltländern z. H. des Bundesamts für Justiz, 9.8.1983.
[571] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Bericht «Adoption von Kindern aus der Dritten Welt» der Arbeitsgruppe «Drittwelt-Adoptionen» der Sektion Zivilgesetzbuch des Bundesamts für Justiz, 23.7.1986.
[572] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben von C. Hegnauer an das Bundesamt für Ausländerfragen betreffend «Adoptionen ausländischer Kinder», 16.2.1984.
[573] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an C. Hegnauer, 8.3.1984.
[574] Suter-Widmer 2008.
[575] Ebd., S. 13.
[576] Ebd.

ausgesucht. Natürlich werde das Kind nicht künstlich, sondern mit Natursprung gezeugt, erklärt er. Kurze Zeit später ist Rada schwanger. Nach der Geburt wird dieses Kind von der deutschen Hanne als Mutter aufgezogen und Rada um vieles reicher sein, ist der Plan der beiden betroffenen Familien. Zukunftspläne entwickeln sich manchmal nach ihren eigenen Gesetzen.»[577] Dieser 2008 in Buchform veröffentlichte Bericht einer Adoption in Sri Lanka zeigt eine bedenkliche Selbstverständlichkeit: Frauen wurden als Produktionsstätten von Babys betrachtet und Kinder als Objekte, die dank persönlicher Beziehungen kurzerhand im Ausland geholt werden konnten. Die Hautfarbe des Säuglings spielte nicht nur im Einzelfall eine Rolle. Sie war auch bei der von den Behörden anerkannten Adoptionsvermittlung von Alice Honegger ein Gütesiegel: «Bis jetzt zog ich Kinder vor, die noch unserer Art und Aussehen stark entsprechen und ausser der etwas dunkleren Hautfarbe kaum auffallen.»[578]

4.4 Unbeaufsichtigte Vermittlerinnen

Wer von der Schweiz aus als Vermittlerin oder als Vermittler von zwischenstaatlichen Adoptionen aktiv werden wollte, benötigte ab 1973 eine Bewilligung und stand unter behördlicher Aufsicht. Dennoch taten sich die Behörden bei manchen Einzelpersonen schwer, deren Tätigkeit und Wirkungskreis abzuschätzen, wie das zweite Beispiel in diesem Kapitel zeigt. Sri-lankische Vermittlerinnen und Vermittler standen dagegen nicht unter der Aufsicht der Schweizer Behörden. Eine wichtige Rolle spielte die Sri-Lankerin Dawn de Silva. Von ihren Vermittlungstätigkeiten wussten die Schweizer Behörden früh.

4.4.1 Dawn de Silva

«Falls irgendjemand davon erfährt, können Sie kein Baby oder Kind adoptieren.»[579]

Die erste Warnung vor Dawn de Silva erreichte die Schweiz am 14. Dezember 1981. Der Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, Claude Ochsenbein, schickte dem Bundesamt für Ausländerfragen diverse Zeitungsmeldungen aus der sri-lankischen Presse.[580] Diese berichtete von einem

[577] Suter-Widmer 2008, S. 159.
[578] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier III, A. Honegger an Regierungsrat F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Poizeidepartements des Kantons St. Gallen, 5.12.1980.
[579] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, «Should anybody else know of these then, you cannot adopt the baby or child», Schreiben «Rules and Regulation for an adoption in Sri Lanka» von D. de Silva, 15.3.1984.
[580] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20, Schreiben von C. Ochsenbein, 14.12.1981.

grossen Geschäft mit Babys.[581] Einer dieser Artikel hielt fest, dass Sri Lanka in der Schweiz als «Versandhaus für Kinder» gelte.[582] Verwiesen wurde im Artikel auf eine Frau, die Kinder für 1'500 US-Dollar zuzüglich Geschenke wie eine Flasche Whisky oder ein Schweizer Taschenmesser anbieten würde. Zudem führe sie ein Gästehaus, in dem sie Schweizer Paare gegen ein Entgelt unterbringe.[583] Von Hand notierte Ochsenbein neben diesen Artikel: «Mrs. Dawn de Silva. Im Auge behalten. Eines Tages wird sich diese Sache verschlimmern, und wir könnten in so etwas wie einen Skandal verwickelt werden.»[584]

Gleichzeitig bezifferte Ochsenbein eine höhere Summe als im Artikel genannt. De Silva verlange 3'000 US-Dollar für ein Kind – neben den effektiven Kosten wie beispielsweise jene für einen Anwalt. Mit dem Geld aus dem Adoptionsgeschäft habe sich der Vater von Dawn de Silva ein Haus gebaut. «Beamte in Sri Lanka, die nichts unternehmen in dieser Sache», würden diese Geschäfte erst möglich machen, schrieb Ochsenbein dazu.[585] In einem späteren Schreiben bezeichnete er die Tarife für ein Land wie Sri Lanka als «enorm». Der Lohn eines Ministers würde etwa CHF 500 pro Monat betragen.[586] Die Vermittlungen von ausländischen Adoptionen waren also hochlukrativ. Dies war international auch bekannt.[587]

Der Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft, Claude Ochsenbein, beschrieb Dawn de Silva als Mitglied eines «Clan de Silva-Kaiser», der Kontakte in die Schweiz habe.[588] In ihrem Heimatland Sri Lanka verfügte die Vermittlerin zudem über ausgesprochen gute Beziehungen. Das geht aus einem Streitfall hervor, den Dawn de Silva mit Schweizer Adoptionsinteressenten im Jahr 1981 schriftlich ausgefochten hat. In einem ihrer Schreiben hielt sie fest, dass eine Meldung an die Behörde keine Auswirkungen für sie habe: «Ich bin mächtiger in Sri Lanka, als [I. T.] denken.»[589] Das Schweizer Paar hatte

[581] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20, R. A. Piyadasa: «The dirty Baby Mudalalis. They buy and sell our little ones just like any other thing», in: «Sun» vom 8.12.1981.
[582] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20, «In Switzerland they say that Sri Lanka is like a mail order clearing house for children.», K. R. Peiris, «Con Women in Child Adoption Racket», in: «Sun» vom 8.10.1981.
[583] Ebd.
[584] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20, handschriftliche Notiz von C. Ochsenbein «A suivre: un jour cette affaire se gâtera et nous pourrions bien être impliqués dans ce qui pourrait être un scandale» – neben Zeitungsartikel von K. R. Peiris, «Con Women in Child Adoption Racket» in: «Sun» vom 8.10.1981.
[585] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20, handschriftliche Notiz von C. Ochsenbein «Grands fautifs dans cette affaire: les fonctionnaires sri lankais qui ne bougent pas» – neben Zeitungsartikel von K. R. Peiris, «Con Women in Child Adoption Racket» in: «Sun» vom 8.10.1981.
[586] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von C. Ochsenbein an das Bundesamt für Ausländerfragen, 3.5.1982.
[587] Vgl. Bericht von P. Eisenblätter, Terre des hommes Deutschland, zum internationalen Seminar «Adoption in Sri Lanka» vom 7. bis 8. Oktober 1982 in Colombo, durchgeführt vom Central Council of Social Services zusammen mit Terre des hommes Deutschland, Bericht von Januar 1983. Das Dokument wurde dem Forschungsteam zur Verfügung gestellt von Rolf P. Bach, ehemaliger Leiter der Gemeinsamen Zentralen Adoptionsstellen der vier norddeutschen Bundeslänger in Hamburg (GZA).
[588] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20, handschriftliche Notiz von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, neben Zeitungsartikel von K. R. Peiris, «Con Women in Child Adoption Racket» in: «Sun» vom 8.10.1981.
[589] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20, «I am more powerful in sl than [...] exppect [sic]», Telegramm von D. de Silva an I. T., 31.7.1981.

sich ob den geforderten Summen und mitzubringenden Geschenken gestört und informierte sich anderweitig über Adoptionsmöglichkeiten. Dabei schien es die von de Silva geforderten Summen erwähnt zu haben. Denn diese schrieb: Niemand spreche mit anderen Sri-Lankern über Preise, da es verboten sei, für eine Adoption Geld zu bezahlen.[590] Dass die Familie de Silva über gute Kontakte in den Staatsapparat verfügte, geht auch aus einem Brief des Vaters von Dawn de Silva hervor. Darin hielt er fest, dass er bis zu seiner Pensionierung in «hohen Positionen» beim Ceylon Civil Service gearbeitet habe.[591]

Spätestens im Juli 1981 wussten die sri-lankischen Behörden von Dawn de Silvas Geschäften. Die damalige Präsidentin der Genfer Vermittlungsstelle Bureau genevois d'Adoption, Madeleine Favre, hatte sich an das Department of Probation and Child Care Service und den Minister of Social Services (Vorsteher des Sozialministeriums) gewandt. Dabei informierte sie diese über de Silvas Preise und liess ihnen eine Kopie der Geschenkliste zukommen.[592] Doch diese Meldung hatte keine Folgen. Die Behörde stoppte die sri-lankische Vermittlerin nicht. Ein Jahr später, im Frühjahr 1982, schickte der Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft, Claude Ochsenbein, weitere Informationen nach Bern. Dawn de Silva beschrieb er als «aktive» Vermittlerin, verwies erneut auf ihre Geschenkliste und auch darauf, dass sie immer wieder in den Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen auftauchte.[593]

Erstmals trat Dawn de Silva im Zusammenhang mit der Adoptionsvermittlung in die Schweiz 1977 in Erscheinung. Damals stand sie mit Edmond R. Chanson, dem Vertreter der schweizerischen Konsularagentur in Colombo, in Kontakt. In einem vierseitigen Schreiben erklärte sie ihm das Verfahren, das Adoptionsinteressenten in Sri Lanka durchlaufen müssten.[594] Chanson leitete das Dokument an die schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur weiter, die damals für Sri Lanka zuständig war.[595] Wie viele Kinder Dawn de Silva in die Schweiz vermittelt hat, lässt sich aufgrund des fehlenden Datenmaterials nicht bestimmen. Da sie von Sri Lanka aus tätig war, brauchte sie keine Bewilligung in der Schweiz. Hiesige Paare wurden durch Mund-zu-Mund-Propaganda auf sie aufmerksam.[596] Zudem schrieb de Silva auch direkt Adoptionsinteressierte an, deren Adressen ihr zugespielt worden waren.[597]

Mindestens einmal reiste die sri-lankische Vermittlerin in die Schweiz. Sie schickte 1981 aus Olten eine Postkarte an Adoptionsinteressenten, die in der Westschweiz lebten. Was sie nach Olten geführt hat,

[590] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20, Schreiben von D. de Silva an I. U., 29.7.1981.
[591] «I held top posts in the Ceylon Civil Service and retired 1962», in: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20, Schreiben von E. S. de Silva an Terre des hommes, undatiert.
[592] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20, Schreiben von M. Favre, Bureau genevois d'Adoption, an das Department of Probation and Child Care Service; Kopie an A. Karunaratne, Minister of Social Services. 13.7.1981.
[593] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Brief von C. Ochsenbein an das Bundesamt für Ausländerfragen, 3.5.1982.
[594] CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, Brief von D. de Silva an E. R. Chanson, 11.7.1977.
[595] CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, Brief von E. R. Chanson an schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur, 15.7.1977.
[596] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Leserbrief von I. V., in: «Schweizer Illustrierte» vom 25.5.1982.
[597] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, verwaltungsinterner Übermittlungszettel des Bundesamts für Ausländerfragen, 17.10.1983.

geht aus dem Schreiben allerdings nicht hervor.[598] Über die Schweiz besass sie jedoch fundierte Kenntnisse. Dawn de Silva zeigte in ihren Briefen an künftige Adoptiveltern nämlich detailliert auf, wie die Zuständigkeiten in den Kantonen geregelt waren, wie die Paare vorzugehen hatten und welche Dokumente für eine Adoption eines ausländischen Kindes erforderlich waren.[599] Zudem gab sie Ratschläge für den Fall, dass nur eine Person nach Sri Lanka reisen konnte. Dann brauche es für die abwesende Person ein Arztzeugnis.

Ihre Briefe enthielten zudem eine lange Preis- und Geschenkliste. Die genannten Geldbeträge seien «höchst vertraulich» zu behandeln, betonte de Silva.[600] Im Verlauf ihrer jahrelangen Vermittlungstätigkeit variierten die Preise. Im Jahr 1984 kostete bei Dawn de Silva die Übernahme eines Babys, das unter drei Monate alt war 1'500 US-Dollar (1986: 1'900 US-Dollar). Für ein Kind, das älter als drei Monate war, verlangte sie 1'600 US-Dollar (1986: 2'000 US-Dollar) und für Kinder ab fünf Jahren 1'700 US-Dollar (1986: 2'100 Dollar).[601] Mehrfach forderte sie in ihren Schreiben Stillschweigen ein. Wenn jemand in der Schweiz oder in Sri Lanka über den jeweiligen Preis informiert würde, käme die Adoption nicht zustande. «Nur wir drei dürfen die Informationen kennen», betonte Dawn de Silva jeweils. Sie verlieh ihrer Aussage mit einer Drohung Nachdruck: «Falls irgendjemand anders davon erfährt, können Sie kein Baby oder Kind adoptieren. Das ist sehr wichtig, da Sie beide sich wünschen, ein Baby oder Kind aus Sri Lanka zu adoptieren.»[602]

Mit der beigelegten Liste forderte Dawn de Silva die Adoptionsinteressenten auf, unterschiedlichste Güter nach Sri Lanka mitzubringen. Sie verlangte beispielsweise «eine grosse Flasche Whiskey», zwölf Feuerzeuge, 18 Schokoladen, eine «günstige Damenuhr» mit Tag- und Datumsanzeige, sechs Fa-Seifen, neue, kurzärmelige Shirts aus Baumwolle oder Lippenstifte. Das seien Geschenke für Personen, welche die Adoption organisierten, schrieb Dawn de Silva. Auch für das Kind schickte sie eine Liste mit, worauf unter anderem stand: 60 Pampers, «grosse Thermo-Flasche für heisses Wasser», Babyseife oder altersgerechte Spielzeuge.[603]

Dawn de Silva verlangte von den künftigen Adoptiveltern, dass sie in ihrem Hotel ein Zimmer bezogen und für diese Unterkunft (ein Zimmer mit Klimaanlage: 500 Rupien pro Tag; ein Zimmer mit Ventilator: 450 Rupien pro Tag) und auch die Mahlzeiten (europäisches Frühstück: 60 Rupien; singalesisches Menu: 65 Rupien; Coca Cola: sieben Rupien; Bier: 30 Rupien) zusätzlich aufkamen. Die Unterbringung,

[598] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20, Postkarte von D. de Silva an I. U., 24.9.1981.
[599] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben «Rules and Regulation for an adoption in Sri Lanka» von D. de Silva, 15.3.1984.
[600] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, «Please treat all information given herein as VERY CONFIDENTAL & ONLY TO BE KNOWN BY THE THREE OF US», in: Schreiben «Rules and Regulation for an adoption in Sri Lanka» von D. de Silva, 15.3.1984 [Grossschreibung im Original, Anm. der Autorinnen].
[601] Ebd. und S 307-077, «Rules and Regulation for an adoptioni in Sri Lanka» von D. de Silva, vom «Service de protection de la jeunesse» ans Bundesamt für Ausländerfragen weitergeleitet, 13.11.1986.
[602] «Please note the price to complete all inclusive oft he advocate is a VERY CONFIDENTIAL MATTER ONLY BETWEEN THE FOSTER PARENTS & ME your handling Agent. Should anybody else know of these then, you cannot adopt the baby or child.», in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben «Rules and Regulation for an adoption in Sri Lanka» von D. de Silva, 15.3.1984.
[603] Ebd.

Verpflegung und die von ihr organisierten Reisen durchs Land stellten eine zusätzliche Einnahmequelle für de Silva dar – und variierten ebenfalls während ihrer langjährigen Vermittlungstätigkeit. Je nach Kostenpunkt stellte Dawn de Silva 1981 im Vergleich zu 1984 bis zur Hälfte weniger in Rechnung.[604] Dass die Preise zum jeweiligen Zeitpunkt aber nicht verhandelbar waren, machte sie bereits vor der Ankunft der künftigen Adoptiveltern klar. Auch wenn diese sich auf einer Tour befänden, bliebe das Zimmer für sie reserviert und «der volle Betrag wird in Rechnung gestellt».[605]

Die Preise teilte sie im Schreiben ebenso mit wie die Konditionen für die Hausmädchen, die für die Kinder sorgten, während die künftigen Adoptiveltern bezahlte Ausflüge durchs Land unternahmen: «Wenn Sie tagsüber unterwegs sind, schauen die drei Hausmädchen.»[606] Obwohl die Paare ihre meist lang ersehnten Kinder eben erst bekommen hatten, schien sie dies nicht von touristischen Touren abzuhalten. Dafür bezahlten sie ebenso wie für die Kinderbetreuung durch die sri-lankischen Dienstmädchen. In den vorliegenden Dokumenten stellte niemand dieses Angebot eines Rundum-Service in Frage. Dawn de Silva jedenfalls profitierte mit ihrem Reisebüro Dawn Tours davon.

Bereits 1981 informierte die schweizerische Botschaft die Behörden in Bern darüber, dass «der Clan de Silva-Kaiser» neben den Vermittlungskosten auch Geschenke und die Bezahlung von «Kleinigkeiten» von den künftigen Adoptiveltern einforderte.[607] In den folgenden Jahren bekam das Bundesamt für Ausländerfragen wiederholt aktuelle Listen mit den von Dawn de Silva aufgeführten Konditionen zugespielt.[608] Dennoch änderten einzelne Akteure im Verlaufe der Zeit ihre Haltung gegenüber Dawn de Silva. Während beispielsweise der Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft, Claude Ochsenbein, im Herbst 1981 noch mit Vehemenz vor ihr warnte, zeichnete er ab Dezember 1982 ein positives Bild von ihr. Dawn de Silva sei spezialisiert auf Adoptionen in Sri Lanka und werde für ihre Arbeit gelobt.[609] Ihre Glaubwürdigkeit sei nie in Frage gestellt worden.[610] Seines Wissens sei «gegen diese Dame nichts Nachteiliges bekannt. Sie ist scheinbar bei den hiesigen zuständigen Behörden gut eingeführt

[604] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20, Schreiben inklusive Preisliste von D. de Silva, beigelegt einem Brief von M. Favre, Bureau genevois d'Adoption, an den Commissioner des Department of Probation and Child Care Services in Colombo, 13.7.1981.
[605] «The room while on tour would be reserved for you both so the full rate per day would be charged», in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben «Rules and Regulation for an adoption in Sri Lanka» von D. de Silva, 15.3.1984.
[606] «During the day too if, both are out the three maids would look after the baby», in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben «Rules and Regulation for an adoption in Sri Lanka» von D. de Silva, 15.3.1984.
[607] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20, handschriftliche Notiz von C. Ochsenbein, «Selon nos renseignements, le clan da Silva–Kaiser (en Suisse) demande $ 3000 par enfant, plus les frais effectifs (avocats, taxes, timbres, etc.) + des «bribes» (300 ici, 700 là, etc.) + des cadeaux à Mme da Silva (caméras, TV sets, etc.) + remboursements de ses voyages en Europe, de temps en temps», neben Zeitungsartikel von K. R. Peiris, «Con Women in Child Adoption Racket», in: «Sun» vom 8.10.1981.
[608] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, «Rules and Regulation for an adoption in Sri Lanka» und «List to bring» von D. de Silva, mit datiertem Begleitschreiben, 15.3.1984 oder S 307-077, Schreiben des «Service de protection de la jeunesse» (Waadt) an das Bundesamt für Ausländerfragen, 13.11.1986.
[609] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben C. Ochsenbein an Servizio Sociale Cantonale in Bellinzona, 21.12.1982.
[610] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von C. Ochsenbein an I. F., 5.7.1983.

und mit der rechtlichen Prozedur für Adoptionen vertraut».[611] Diese Informationen schickte er kantonalen Behörden oder Adoptionsinteressenten, die sich bei ihm nach Dawn de Silva erkundigten. Durch seine Schreiben empfahl er sie nun somit explizit als Vermittlerin und half mit, ihr Ansehen und ihre Position in der Schweiz zu fördern und zu verbessern. In einem der Schreiben bezeichnete er sie gar als Advokatin.[612] Dabei hatte Dawn de Silva gegenüber dem Vertreter der schweizerischen Konsularagentur bereits 1977 festgehalten, dass sie mit einem Anwalt zusammenarbeitete, sie selber hingegen als Vermittlerin tätig sei. Damit wies sie darauf hin, dass sie über kein eigenes Anwaltspatent verfügte.[613] Auch in der Bescheinigung eines sri-lankischen Gerichts war sie als «Vermittlerin» aufgeführt.[614] Das District Court Colombo hielt 1982 fest, dass Dawn de Silva «seit 1976 eine anerkannte Vermittlerin für internationale Adoptionen» sei und dabei sämtliche Adoptionen ordnungsgemäss durchgeführt habe.[615]

Obwohl seitens der schweizerischen Vertretung die Kritik an Dawn de Silva verstummte, warnte das Bundesamt für Ausländerfragen im Herbst 1984 seinerseits die kantonalen Ausländerbehörden in der Westschweiz vor dieser Frau. Aus diversen Quellen habe man vernommen, dass Dawn de Silva durch «zweifelhafte Mittel» und «missbräuchliche Forderungen» an Kinder komme. Es sei daran erinnert, «dass es möglich ist, Kinder aus Sri Lanka mit legalen Mitteln zu adoptieren».[616]

Über de Silvas Privatleben geht aus den vorliegenden Dokumenten nicht viel hervor. Einzig bekannt ist, dass sie mit einem deutschen Zahnarzt, Wilhelm Weissgärber, verheiratet war. Gemeinsam betrieben sie vordergründig das Hotel Strand Cabanas an Sri Lankas Westküste, in Wadduwa, und wickelten darüber Adoptionen ab. Für ihre Vermittlungen warb das Paar auch in der Schweiz. Im Juli 1986 erhielt das kantonale Jugendamt der Waadt einen entsprechenden Brief von Weissgärber und de Silva.[617] Ein halbes Jahr später flog das Paar in Sri Lanka jedoch auf. Anfang 1987 wurde bekannt, dass zu ihrem Hotel eine sogenannte «Baby-Farm» gehörte, worüber auch Schweizer Medien berichteten.[618] Im Januar 1987 verhaftete die Polizei Dawn de Silva. Wilhelm Weissgärber tauchte unter (vgl. Kapitel 4.5.2).[619] Am 2. Februar stand Dawn de Silva wegen dem «'Verkauf' von 22 Babys» vor Gericht.[620]

[611] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von C. Ochsenbein an Abteilung Adoptionen, Direktion des Innern des Kantons Zug, 13.3.1984.
[612] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von C. Ochsenbein an «Servizio Sociale Cantonale» in Bellinzona, 21.12.1982.
[613] CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, Brief von D. de Silva an E. R. Chanson, 11.7.1977.
[614] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Bestätigung «District Court Colombo», 2.7.1982.
[615] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, «Miss Dawn Evadne Mignonette de Silva [...] is an authorised agent for foreign adoption since about 1976», Bestätigung «District Court Colombo», 2.7.1982.
[616] «Mlle E. M. De Silva [...] procéderait par des moyens douteux au recrutement d'enfants qui sont confiés par la suite pour adoption à des familles vivant en Suisse» und «qu' il est possible d'adopter des enfants du Sri-Lanka par des moyens tout à fait légaux», in : CH-BAR#E2200.130#1997-8#21*, Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an die kantonalen Ausländerbehörden GE, NE, JU, VD, VS und FR, 11.10.1984.
[617] S 307-077, Brief von W. Weissgärber und D. de Silva an den Service de protection de la jeunesse in Lausanne, 24.7.1987.
[618] CH-BAR#E2200.130#1997-8#21*, Reutersmeldung «Europäer an Babyhandel beteiligt», in: «Tages-Anzeiger» vom 26.1.1987.
[619] CH-BAR#E2200.130#1997-8#21*, Tillekeratne, Anoma, Abeypala, H. W., in: «Sun» vom 22.1.1987.
[620] CH-BAR#E2200.130#1997-8#21*, Afp-Meldung «Deutscher Zahnarzt als Hauptdrahtzieher», in: «Volksrecht» vom 26.1.1987.

Inwiefern sie sich in Sri Lanka wegen Kinderhandel verantworten musste, lässt sich aus den vorliegenden Akten nicht erschliessen. Hingegen berichteten Zeitungen nach ihrer Verhaftung, dass Dawn de Silva «hohen Schutz» geniesse und über beste Kontakte verfüge. So habe an der Einweihung des Hotels Strand Cabanas auch ein Minister teilgenommen.[621]

Für einen Dokumentarfilm über die damaligen Sri-Lanka-Adoptionen und deren Folgen, suchte 2018 ein Team des Westschweizer Fernsehens RTS Dawn de Silva auf. Es traf sie vor ihrem Haus in Colombo und konfrontierte sie vor laufender Kamera mit früheren Briefen, die sie verfasst hatte. Dawn de Silva gab daraufhin an, nicht als Vermittlerin tätig gewesen zu sein: «Ich habe die Kinder und ihre Geburtsurkunden nicht ausgesucht. Ich weiss nichts darüber. Ich habe sie nur ins Büro von Herrn Perera gebracht und dann mussten die Eltern vor einem Anwalt unterschreiben. Und das war's.»[622] Angesprochen auf ihre «Baby-Farm» in Wadduwa, sagte Dawn de Silva gegenüber RTS, es sei erfunden, dass sie eine solche je gehabt habe. Im Widerspruch dazu stand allerdings ihre Aussage gegenüber dem Westschweizer Fernsehen, dass der Generalstaatsanwalt sie diesbezüglich entlastet habe: «Ich hatte nur übersetzt und die Reise organisiert, sonst weiss ich nichts».[623]

4.4.2 Maria Elisabeth Cornelia Koran-Van der Hoorn oder Ries Koran

«Vermittlung Frau Koran in Zürich = Vorsicht.»[624]

Eine weitere Person, die in den 1970er-Jahren in der Schweiz im Zusammenhang mit der Vermittlung von Kindern aus Sri Lanka auftrat, war Maria Elisabeth Cornelia Koran-Van der Hoorn.[625] Ein Mitarbeiter der Eidgenössischen Fremdenpolizei teilte im November 1977 der Fremdenpolizei des Kantons Zürich mit, dass er erfahren habe, dass die Frau neben einem vietnamesischen Kind selbst zwei «ceylonesische» Kinder aufgenommen und «bis heute weitere 18 Kinder aus Sri Lanka» im Kanton Zürich platziert habe: «Uns war nicht bekannt, dass Frau Koran eine echte Vermittlertätigkeit ausübt. Dem Vernehmen nach soll sie die Pflegeeltern selber auslesen und die Gesuche zuhanden der Behörden jedoch unter dem Namen der Pflegeeltern auch selber vorbereiten. Eine Adoptionsstudie durch die Pflegekinderfürsorge findet anscheinend bei diesen Fällen nicht statt.»[626] Er bat die Zürcher Fremdenpolizei darum, die Angelegenheit dem Kantonalen Jugendamt zu unterbreiten. Die Frage war, ob die Informationen

[621] S 307-077, A. Campiotti, «Bébés sri-lankais à vendre», in: «L'Hebdo» vom 29.1.1987.
[622] Dokumentation von Madeleine Brot und Xavier Nicol, in: Temps présent (RTS). «Les bébés volés du Sri Lanka, un scandale suisse», 4.10.2018.
[623] Ebd.
[624] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei an schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur, 21.4.1978.
[625] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei an die Fremdenpolizei des Kantons Zürich, 11.11.1977. Laut Auskunft der Gemeindeverwaltung Maur (ZH) ist Maria Elisabeth Cornelia Koran-Van der Hoorn alias Ries Koran im Jahr 1985 gestorben. E-Mail der Gemeindeverwaltung Maur (ZH), 30.7.2019 [den Autorinnen vorliegend, Anm. der Autorinnen].
[626] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei an die Fremdenpolizei des Kantons Zürich, 11.11.1977.

zutreffend seien, und wenn ja, ob die Vermittlerin dafür die notwendigen Bewilligungen habe. Damit verwies der Mitarbeiter der Eidgenössischen Fremdenpolizei auf das geltende Gesetz, die Verordnung über die Adoptionsvermittlung von 1973.[627] Falls die geforderten Bewilligungen überhaupt vorlagen, so fuhr der Beamte fort, wolle er weiter wissen, wer ihre «Vertrauensperson» in Sri Lanka sei und wie die «Adresse des Waisenhauses» laute.[628]

Um diese Anfrage aus Bern zu beantworten, wandte sich die Zürcher Fremdenpolizei an das Jugendamt des Kantons Zürich. Die Leiterin der Abteilung Mutter und Kind gab an, dass sie die erwähnte Frau kenne, diese aber keine Bewilligung für die Vermittlung von Pflegekindern habe. Sie werde die Vermittlungsstelle näher überprüfen und bitte darum, diese vorderhand nicht als konzessionierte Stelle zu betrachten.[629] Das Jugendamt nahm lediglich mit der in Frage gestellten Person Kontakt auf, ohne den Sachverhalt aus einer unabhängigen Warte zu klären. Koran-Van der Hoorn, die unter dem Namen Ries Koran auftrat,[630] gab an, nicht als Vermittlerin tätig zu sein: «Bei den zahlreichen Kindern aus dem Ausland, die ich nach Mitteilung der Eidgenössischen Fremdenpolizei bei Familien in der Schweiz zwecks späterer Adoption platziert haben soll, handelt es sich – abgesehen von unseren zwei eigenen Adoptivkindern – um 9 ceylonesische Kinder, die nach einem ordentlichen Gerichtsverfahren in Sri Lanka von ihren Adoptiveltern in die Schweiz gebracht wurden. Platziert wurden diese Kinder vom Department of Probation and Child Care Services, dem staatlichen Fürsorgedienst in Sri Lanka, das sich bei der Auswahl und Beurteilung der Adoptiveltern auf die Fürsorgestellen in der Schweiz stützte. In allen Fällen lag sowohl die Pflegebewilligung der zuständigen Fürsorgestelle in der Schweiz als auch die Einreisebewilligung der Eidgenössischen und kantonalen Fremdenpolizei vor. Sie sehen, von Platzieren meinerseits kann nicht die Rede sein. Ich habe lediglich Leute, die mich mit unseren Kindern sahen und mich danach gefragt haben, auf die Möglichkeit der Adoption in Sri Lanka hingewiesen.»[631] Koran-Van der Hoorn präzisierte zwei Monate später ihre Aussage in einem Telefongespräch mit dem Zürcher Jugendamt: Sie betreibe «keine eigentliche Vermittlungsstelle», sondern gebe lediglich die Adresse der Vermittlungsstelle in Sri Lanka bekannt, berate Eltern «auf Wunsch freiwillig und unentgeltlich».[632] Das Zürcher Jugendamt gab sich mit dieser Stellungnahme zufrieden und schlug der kantonalen Fremdenpolizei vor, die Behörden in Sri Lanka darauf hinzuweisen, dass es sich um «eine rein

[627] Ebd.
[628] Ebd.
[629] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von D. Hagemann, Leiterin der Abteilung Mutter und Kind im Jugendamt des Kantons Zürich, an Fremdenpolizei des Kantons Zürich, 19.1.1978.
[630] Die Frau wird in den untersuchten Akten unter verschiedenen Namen und Wohnorten aufgeführt: als M. Koran in Ebmatingen, in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben von D. Hagemann, Sozialarbeiterin, Zentralstelle für das Pflegekinderwesen im Jugendamt des Kantons Zürich, an W. Kaufmann, Fremdenpolizei des Kantons Zürich, 24.12.1981; als Maria-Elisabeth Koran in Zürich, in: CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei an Fremdenpolizei des Kantons Zürich, 11.11.1977; als Maria Elisabeth Cornelia (Ries) Koran-Van der Hoorn in Ebmatingen, in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben von W. Kaufmann, Fremdenpolizei des Kantons Zürich an das Bundesamt für Ausländerfragen, 3.3.1982 sowie als Ries Koran, in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben von R. Koran in Zürich an D. Hagemann, Abteilung Mutter und Kind im Jugendamt des Kantons Zürich, 20.2.1978.
[631] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben von R. Koran an D. Hagemann, Leiterin Abteilung Mutter und Kind im Jugendamt des Kantons Zürich, 20.2.1978.
[632] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von D. Hagemann, Leiterin der Abteilung Mutter und Kind im Jugendamt des Kantons Zürich an W. Kaufmann, Fremdenpolizei des Kantons Zürich, 10.4.1978.

private Tätigkeit» handle und die Frau dafür keine behördliche Bewilligung habe.[633] Diese Informationen gingen an die Eidgenössische Fremdenpolizei und wurden von ihr im April 1978 an die schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur und von dort an die schweizerische Konsularagentur in Colombo weitergeleitet. Der involvierte Bundesbeamte hatte der Korrespondenz zum Fall Koran eine zusätzliche Notiz beigelegt: Wenn auch diese Beratung keine Bewilligung brauche, sei festzuhalten, dass sie keine solche habe. Eines der Dokumente war mit einem rot markierten, handschriftlichen Vermerk versehen: «Vermittlung Frau Koran in Zürich = Vorsicht.»[634]

Wie weit die Dienstleistungen von Koran-Van der Hoorn für Adoptionsinteressenten tatsächlich gingen und ob es sich dabei um eine Vermittlung im engeren Sinne handelte – mit diesen Fragen befassten sich in den folgenden Jahren mehrere Behörden in der Schweiz. Eine Sozialarbeiterin der Zentralstelle für das Pflegekinderwesen des Zürcher Jugendamts etwa kam im Dezember 1981 zum Schluss, dass dies der Fall sei: «Da sie mit den Bewerbern persönliche Gespräche zur Abklärung der Eignung etc. führt und ihnen zu einem Kind verhilft, würde ich dies als Vermittlung bezeichnen.»[635] Sie hielt gegenüber der kantonalen Fremdenpolizei zugleich fest, dass diese Frau dafür keine behördliche Bewilligung habe.[636] Auch der Vormundschaftsdienst des Kantons St. Gallen wies im Sommer 1982, als er die Tätigkeit von Alice Honegger untersuchen musste, auf die Vermittlerin aus dem Kanton Zürich hin. Man sei im Zusammenhang mit den «Ermittlungen betr. Adoptionsvermittlungen aus der Dritten Welt» immer wieder auf die Frau hingewiesen worden: «Diese solle angeblich ohne Bewilligung gegen horrende Entschädigung Vermittlungen aus Sri Lanka tätigen. Es seien schon Beträge von total Fr. 12'000.– genannt worden.»[637] Damit signalisierte der St. Galler Vormundschaftsdienst, dass deren Tätigkeit genauer zu untersuchen wäre.

Auch das Bundesamt für Justiz nahm die Tätigkeit von Koran-Van der Hoorn, die damals im Dienst einer Stiftung namens Kasih Bunda stand, unter die Lupe.[638] Diese Organisation war zunächst in Indonesien tätig gewesen. Sie war nach eigenen Angaben 1979 in den Niederlanden gegründet worden und liess sich mit einem Ableger nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen europäischen Ländern nieder. So rief sie 1985 Kasih Bunda in Frankreich ins Leben.[639] Die Frage, welche Rolle Koran-Van der Hoorn bei Kasih Bunda spielte, war für die Bundesbehörde 1982 schwer zu beantworten. Ruth

[633] Ebd.
[634] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, an schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur, 21.4.1978.
[635] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben von D. Hagemann, Zentralstelle für das Pflegekinderwesen des Jugendamts des Kanton Zürichs, an W. Kaufmann, Fremdenpolizei des Kantons Zürich, 24.12.1981 [Unterstreichung durch D. Hagemann, Anm. der Autorinnen].
[636] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben von D. Hagemann, Zentralstelle für das Pflegekinderwesen des Jugendamts des Kantons Zürich, an W. Kaufmann, Fremdenpolizei des Kantons Zürich, 24.12.1981.
[637] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Gesprächsnotiz des Leiters des Vormundschaftsdienstes des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 14.7.1982.
[638] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben von R. Reusser, Sektion Zivilgesetzbuch im Bundesamt für Justiz an I. Gambazzi, Bundesamt für Ausländerfragen, 16.3.1982.
[639] Siehe http://www.kasihbunda.nl/index.php/geschiedenis-3/stichting-kasih-bunda, Zugriff am 30.5.2019.

Reusser, Mitarbeiterin in der Sektion Zivilgesetzbuch im Bundesamt für Justiz, hielt fest, dass eine abschliessende Beurteilung der Tätigkeit, gestützt auf die ihr vorliegenden Unterlagen, nicht möglich sei. Allerdings falle entscheidend ins Gewicht, dass die Frau Interessierten ein Papier verteile, das im Detail das Vorgehen für die Adoption eines Kindes aus Indonesien darlege. Zudem habe die Stiftung Kasih Bunda als Adoptivkindervermittlung eine Kontaktadresse in den Niederlanden. Die Frau gebe auf diese Weise die entscheidenden Kontakte für die Aufnahme eines ausländischen Kindes, «so dass ihre Tätigkeit wohl als Vermittlungstätigkeit im Sinne der Verordnung bezeichnet werden darf, die, da sie wiederholt ausgeübt werden dürfte, bewilligungspflichtig ist. Dass sie sich selber nicht als Vermittlerin bezeichnet und dass die Vermittlungsgebühr nach Holland zu entrichten ist, ist unerheblich. Letzteres lässt im Übrigen darauf schliessen, dass Frau Koran der verlängerte Arm des holländischen Büros in der Schweiz ist.»[640] Die Antwort der Bundesbeamtin fiel damit zwar differenziert aus, doch entzog sie sich einer eindeutigen Stellungnahme. Sie trug die Belege zusammen, die eine Bewilligungspflicht begründeten, sprach aber zugleich davon, die Sachlage nicht abschliessend beurteilen zu können. Darüber hinaus war für die Bewilligung der Vermittlungstätigkeit und deren Aufsicht der Kanton Zürich ständig. Das erklärt, weshalb es die Bundesbehörden nicht als notwendig erachteten, weitere Abklärungen zu treffen, die über jene des Zürcher Jugendamts mit der Befragung von Koran-Van der Hoorn hinausgingen. Dass die Frau in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre Kinder aus Sri Lanka und möglicherweise auch aus anderen Ländern in der Schweiz platzierte und eine Verbindungsperson zur einer international tätigen Vermittlungsorganisation war, fiel damit unter den Tisch und ist bis heute nicht untersucht worden. Im Fall Koran-Van der Hoorn wäre heute zu klären, was mit der schweizerischen Niederlassung von Kasih Bunda nach ihrem Tod im Jahr 1985 geschah. Dies scheint umso wichtiger, als die Organisation heute mit Niederlassungen in den Niederlanden und in Frankreich nach wie vor existiert und Kinder aus Sri Lanka zur Adoption in Europa platziert.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass damals den Behörden der Überblick über die involvierten Personen und Organisationen fehlte, die Kinder aus Sri Lanka in die Schweiz bringen liessen. Das Beispiel von Maria Elisabeth Cornelia Koran-Van der Hoorn zeigt auch, dass Einzelpersonen im Bereich von Auslandsadoptionen tätig werden konnten, ohne dass sie dafür eine Bewilligung hatten. Sie waren bereits international vernetzt, bevor sich die Behördenmitglieder den Kopf darüber zerbrachen, ob es sich um eine bewilligungspflichtige Vermittlungstätigkeit handelte oder nicht. Das Beispiel legt weiter offen, dass die Behörden wenig unternahmen, um die offensichtlich ungeklärten und problematischen Verhältnisse zu untersuchen. Sie begnügten sich damit, sich bei der mutmasslichen Vermittlerin selbst zu erkundigen und legten deren Selbstbeurteilung zu den Akten.

[640] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben von R. Reusser, Sektion Zivilgesetzbuch im Bundesamt für Justiz, an I. Gambazzi, Bundesamt für Ausländerfragen, 16.3.1982. A. Honegger war darüber informiert, dass R. Koran mit Adoptionsvermittlungen in den Niederlanden zu tun hatte, hatte sie doch von ihr eine Liste bezogen, aus der eine Kostenaufstellung für Adoptionsinteressenten in den Niederlanden in holländischer Währung hervorging, in: StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Aktenvermerk des Leiters des Vormundschaftsdienstes des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen betreffend «Tel. von Frau Honegger», 28.5.1982.

4.5 Adoptionsverfahren in Sri Lanka

Das Adoptionsverfahren in Sri Lanka war kompliziert. Zahlreiche Behörden und Personen in verschiedenen Funktionen waren involviert. Für ausländische Paare, die ein Kind in Sri Lanka adoptieren wollten, dürfte es nicht einfach gewesen sein, den Überblick über das Prozedere zu behalten. Und für die Adoptierten, die heute ihre Herkunft aufklären wollen, wird die Suche nach ihren Wurzeln zu einem entmutigenden Hürdenlauf von Amt zu Amt. Im Folgenden seien die wichtigsten Akteurinnen und Akteure genannt, die bei den Adoptionen eine bedeutende Rolle spielten.

4.5.1 Anwälte und eine Anwältin

Eine massgebliche Funktion bei zwischenstaatlichen Adoptionen übernahmen Anwälte, wobei bei der Vermittlung von Kindern aus Sri Lanka in die Schweiz insbesondere eine Anwältin, Rukmani Thavanesan-Fernando, eine zentrale Position einnahm. Bereits 1978 trat sie als Rechtsanwältin auf, indem sie ausländische Paare, die ein Kind adoptierten, vor Gericht vertrat. Seit 1981 arbeitete sie ausschliesslich in der Adoptionsvermittlung, die sie weiter ausbaute. [641] Aufgabe der Anwältin und ihrer männlichen Kollegen war es, für die ausländischen Interessenten im Herkunftsland des Kindes ein Verfahren einzuleiten, das den dortigen gesetzlichen Vorgaben entsprach. Sie sorgten dafür, dass die ausländischen Paare, die ein Kind aufnehmen wollten, einen Termin beim zuständigen Gericht in Colombo bekamen. Dort wurde den künftigen Adoptiveltern das Baby oder Kleinkind in einem offiziellen Akt übergeben. Das Department of Probation and Child Care Services gab bereits ab 1979 vor, dass die Adoptionsinteressenten für die Einleitung des Gerichtsverfahrens einen Anwalt oder eine Anwältin verpflichten sollten.[642]

Auch die Schweizer Vermittlerin Alice Honegger nahm die Hilfe von Rukmani Thavanesan-Fernando in Anspruch, die mit ihrem Mann ein Anwaltsbüro führte.[643] Gegenüber dem Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen legte sie das Verfahren dar: Sri-lankische Mütter würden ihr Kind, das sie zur Adoption geben, «durchwegs zur Anwältin» bringen.[644] Rukmani Thavanesan-Fernando vertrat den Adoptionsfall nicht nur vor Gericht, sondern war zugleich an der Quelle. Denn sie betrieb selbst Heime für Mütter, die ein uneheliches Kind geboren hatten und vor der Frage standen, es zur Adoption zu

[641] Dokument «Adoptionsverfahren in Sri Lanka», verfasst von P. Sutter, 19.9.1984, den Autorinnen übergeben.
[642] Die Adoptionen wurden am Bezirks- oder Familiengericht in Colombo vollzogen. Vgl. CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Richtlinien des Vorstehers des Department of Probation and Child Care Services, 19.6.1979.
[643] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von R. M. Fernando an Mrs. M. Bieri, Schweizer Botschaft betreffend «Visas for Sri Lankan Adopted Children», 25.10.1985.
[644] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Aktenvermerk des Leiters des Vormundschaftsdienstes des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen betreffend «Vorsprache von Frau Honegger», 25.5.1982.

geben.[645] Dass Rukmani Thavanesan-Fernando in einem Haus selbst Babys bereithielt, war Alice Honegger bekannt. Es kam vor, dass sie Interessenten dorthin begleitete: «Frau Thavanesan und ich haben lange beraten, welches von den acht Kindern, die sie in Pflege hatte und für die Adoption frei gegeben wurden, als passend in Frage käme.»[646]

Rukmani Thavanesan-Fernando stand zudem in Kontakt mit drei Frauen, die ihrerseits ein solches Kinderheim betrieben. Gemeinsam wurden sie 1982 wegen Verdachts auf Kinderhandel von der sri-lankischen Polizei befragt.[647] Ein Schweizer Paar, das damals in Sri Lanka ein Kind adoptieren wollte, gab gegenüber dem St. Galler Justiz- und Polizeidepartement an, dass die Anwältin und Alice Honegger in diesem Zusammenhang vorübergehend ins Gefängnis gekommen seien. Das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement erkundigte sich bei der schweizerischen Vertretung, worauf sich deren Mitarbeiter, Edmond R. Chanson, informierte und antwortete: «In dieser Sache wurden drei Frauen vom Polizeiposten in Colpetty verhaftet und einvernommen, die angeblich ganz in der Nähe dieser Polizeistation ein Heim für angehende ledige Mütter führten. Da Frau Thavanesan durch ihre Tätigkeit mit diesen Frauen in Verbindung war, bat man sie, ihre Aussagen zu Protokoll zu geben. Ich habe vor mir eine beglaubigte Übersetzung in Englisch eines Schreibens vom 18. Mai 1982 in singalesischer Sprache vom Attorney General Departement [Staatsanwalt] an den Kommandanten des Polizeipostens in Colpetty, wonach auf Grund der Untersuchungen etc. gegen die drei Frauen keine Klage erhoben werden kann, da offensichtlich keine strafbaren Handlungen vorliegen.»[648] Auch bestreite die Anwältin Rukmani Thavanesan-Fernando den Vorfall: «Frau Thavanesan, mit der ich telefonierte, wehrt sich energisch dagegen, dass sie je im Gefängnis gewesen sei und dito Frau Honegger.» Edmond R. Chanson hielt dies für glaubhaft und argumentierte, andernfalls hätte sie ja wohl ihr Anwaltspatent verloren. Er kenne die Frau seit einigen Jahren als Anwältin für Adoptionsfälle. Sie betreue Adoptiveltern sowohl aus der Schweiz wie auch aus Australien und den Niederlanden und vertrete diese im Gericht.[649]

Alice Honegger liess ihre Adoptionen in Colombo hauptsächlich durch Rukmani Thavanesan-Fernando abwickeln, die sie als ihre Vertrauensanwältin bezeichnete. Diese wurde auch vom Vorsteher des Sozialministeriums noch im Juni 1982 gestützt, nachdem ihre Verwicklung in den Kinderhandel zum Thema wurde: Sie sei spezialisiert auf die Auftritte vor Gericht «mit ausländischen Eltern und hiesigen Müttern», und so viel er wisse, läge gegen sie nichts vor.[650] Dass Rukmani Thavanesan-Fernando auf

[645] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben eines Sozialarbeiters an das Sozialministerium, 26.1.1982. Vgl. auch StASG: A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Liste von A. Honegger an Rechtsabteilung im Departement des Innern des Kantons Aargau, 20.6.1985.
[646] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Bericht von A. Honegger über die Ehepaare A. D. und A. E., 21.5.1982.
[647] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Kommentar zum Schreiben des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen vom 21.7.1982 von E. R. Chanson, 21.8.1982.
[648] Ebd.
[649] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Kommentar zum Schreiben des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen vom 21.7.1982 von E. R. Chanson, 21.8.1982, Beilage zum Schreiben des Geschäftsträgers der schweizerischen Botschaft, C. Ochsenbein, an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen mit Kopie an das Bundesamt für Ausländerfragen, 23.8.1982.
[650] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Bestätigung des Vorstehers des sri-lankischen Sozialministeriums, 22.6.1982.

die Unterstützung der Sozialbehörde zählen konnte, stellte auch der Sozialarbeiter Pedro Sutter fest, als er als kurzzeitiger Leiter von Honeggers Verein Kinder-Fürsorge Haus Seewarte nach Colombo reiste und sich mit den dortigen Verhältnissen befasste. Er konnte die Anwältin bei einem Besuch beim Sozialminister begleiten und war über deren Verhältnis erstaunt: «Frau Th. ist anscheinend mit dem Minister und seiner Frau gut bekannt. Der Minister lobt die Arbeit von Frau Thavanesan: Ihre Vermittlungsgebühren seien 'reasonable' (vertretbar, vernünftig) und sie sei eine richtige Sozialarbeiterin, die mit Herz dabei sei; wir sollten unsere Anmeldung nur direkt an Th. schicken, diese leite sie dann schon an ihn weiter?! [...]. Der Herr Minister ist ein alter Herr mit sehr undeutlicher Aussprache. Er wirkt oberflächlich, undifferenziert. Ich bin sicher, dass auch er an den Auslandsadoptionen profitiert. Auf dem Rückweg sagte mir Frau Th., wie wichtig es sei, mit dem Minister auf gutem Fuss zu stehen, und sie riet mir, mit ihm in Kontakt zu bleiben.»[651]

Als die sri-lankische Polizei 1987 wiederum einen lukrativen «Babyhandel» aufdeckte, wurde als eine der Schlüsselfiguren des «monströsen Handels mit Kindern» eine Anwältin genannt.[652] Es ist davon auszugehen, dass es sich um Thavanesan-Fernando handelte, da im umfangreichen Aktenmaterial sonst keine andere Anwältin auftaucht. Die Anwälte und die eine Anwältin spielten im Vermittlungssystem folglich eine prominente Rolle und bezogen einen grossen Teil des Gelds, das Paare aus der Schweiz für die Dienstleistungen rund um die Adoptionsvermittlung bezahlten. Welche Tarife dafür verlangt wurden – das interessierte auch die schweizerische Vertretung in Colombo. Am Rand eines Zeitungsartikels, den sie im Dezember 1986 an das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten schickte, ging aus einer maschinengeschriebenen Notiz hervor, dass «zwei Schweizerinnen» bei der Botschaft vorbeigekommen seien und angegeben hätten, dass sie einem Anwalt CHF 3'000 und 850 US-Dollar bezahlt hätten, um ein sri-lankisches Kind vor Gericht adoptieren zu können.[653]

Die Vermittlerin Dawn de Silva arbeitete mit mehreren Anwälten zusammen. Genannt wird in den Akten etwa P. V. J. E. Perera. Dieser meldete sich bereits 1976 bei der schweizerischen Vertretung in Colombo und schickte ihr eine Informationsbroschüre, in der er das Gerichtsverfahren bei der Adoption von Kindern erläuterte. Der Anwalt gab an, dass er diese Schrift mit der Erlaubnis der Regierung Sri Lankas publiziert habe. Weiter bat er darum, die Broschüre in der Schweiz verkaufen zu können, denn er habe festgestellt, dass dort Bürger und soziale Institutionen daran interessiert seien, auf legale Weise Kinder aus Sri Lanka zu adoptieren.[654] Dabei dürfte es sich um einen Versuchsballon gehandelt haben, um zu testen, ob er bei der Adoptionsvermittlung auf die Unterstützung der schweizerischen Vertretung

[651] Dokument «Minister of Social Services», verfasst von P. Sutter, zu handen des Vorstands des Vereins Kinder-Fürsorge Haus Seewarte, 20.9.1984; den Autorinnen übergeben.
[652] CH-BAR#E4110-03#2003/262#220*, Zeitungsartikel «The Baby Trade», in: «The Island» vom 5.12.1986, eingegangen im Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten am 10.12.1986.
[653] Ebd.
[654] Vgl. «Booklet – Court Procedure for Adoption of Children», in: CH-BAR#E2200.130#1990/130#33*, Schreiben von P. V. J. E. Perera an den Generalkonsul der Schweiz in Colombo, 13.7.1976.

zählen konnte. Doch diese gab zu verstehen, dass sie dafür nicht zuständig sei, bereits über alle nötigen Informationen zu diesem Thema verfüge und deshalb das Booklet zurückschicke.[655]

Ein weiterer Anwalt, der Adoptionsfälle vor Gericht brachte, war Subramaniam Parameshwaran.[656] Er soll «massenweise» für australische, deutsche, britische, belgische, italienische und schweizerische Paare Adoptionen abgewickelt haben.[657] Er arbeitete unter anderen mit Gemina de Zoysa Siriwardena zusammen, einer Schweizerin, die in Sri Lanka lebte.[658] Sie wiederum stand in Kontakt mit dem Bureau genevois d'Adoption in Genf und vermittelte Kinder aus dem Good Shepherd Konvent in die Schweiz.[659] Die Genfer Vermittlungsstelle gab an, zu ihr «volles Vertrauen» zu haben.[660] Auch von der schweizerischen Botschaft wurde sie empfohlen.[661] Ebenso wie Subramaniam Parameshwaran, von dem es hiess, dass er «zu einem vernünftigen Preis» arbeite, wenn auch schwer zu erreichen sei: «Ein Telefon hat er nicht.»[662] Als Vertrauensanwalt der schweizerischen Botschaft wurde weiter B. M. Amarasekera genannt.[663] Er war mit einem der ältesten Anwaltsbüros in Sri Lanka namens Julius and Creasy in Sri Lanka assoziiert und wickelte im Land auch viele Immobilientransaktionen ab.[664]

4.5.2 Bezugsorte: Spitäler, Kinderheime und «Baby-Farmen»

«In Sri Lanka ist es einfacher, ein Kind zu finden als eine gute Welpe.»[665]

Die Adoptionsvermittlerinnen und Anwälte nutzten verschiedene Wege, um zu einem Kind zu kommen. Sie wandten sich an Spitäler, Mütter- und Kinderheime, betrieben eigene Einrichtungen, in denen sie schwangere Frauen aufnahmen, oder sie übernahmen Kinder von Zuträgerinnen und Zuträgern unterschiedlichster Provenienz. Einige Akteurinnen und Akteure werden nachfolgend vorgestellt.

[655] CH-BAR#E2200.130#1990-130#33*, Schreiben der schweizerischen Botschaft an P. V. J. E. Perera, Probate Office, Public Trustee Departement, 15.7.1976.
[656] CH-BAR#E2200.130#1990/130#33*, Sri-lankisches Adoptionszertifikat, 12.10.1976. Vgl. auch CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Adoptionorder (Gerichtsurteil), 8.12.1993.
[657] Vgl. «Mass adoptions», in: Vierseitiges Dokument, das D. de Silva 2018 einem Fernsehteam des Westschweizer Fernsehens und einer Vertreterin von Back to the Roots überreicht hat, das den Autorinnen des Berichts vorliegt.
[658] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von M. Favre, Bureau genevois d'Adoption, an den Vorsteher des Department of Probation and Child Care Services und in Kopie an A. Karunaratne, Vorsteher des Sozialministeriums, 13.7.1981.
[659] Information von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 10.9.1982.
[660] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von M. Favre, Bureau genevois d'Adoption, an den Vorsteher des Department of Probation and Child Care Services und in Kopie an A. Karunaratne, Vorsteher des Sozialministeriums, 13.7.1981.
[661] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben des Geschäftsträgers der schweizerischen Botschaft, C. Ochsenbein, an Adoptionsinteressenten, 16.9.1982.
[662] CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Notiz eines Mitarbeiters der schweizerischen Botschaft, 9.5.1996.
[663] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Telex der schweizerischen Botschaft in Colombo, 7.6.1987.
[664] «B. M. Amarasekera was responsible for a large number of property transaction in the country and was a conveyancing practitioner of repute», in: http://www.juliusandcreasy.com, Zugriff am 20.7.2019.
[665] «It is easier to find a child than a good pup in Sri Lanka», in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Zeitungsartikel «Baby Trade. The Bath Water», in: «Weekend» vom 30.6.1985, mit handschriftlicher Notiz am Ende des Artikels «=> Herrn Hunziker z. K.», geschickt von der schweizerischen Botschaft in Sri Lanka.

Spitäler

In den untersuchten Akten werden im Zusammenhang mit Kindern, die zur Adoption in die Schweiz gegeben wurden, verschiedene Spitäler genannt, so etwa die Maternity of Modara im gleichnamigen Stadtteil von Colombo und das General Hospital in Ragama, einem Vorort der Hauptstadt.[666] Erwähnt wird auch das Kethumathi Maternity Hospital in Panadura, das rund 30 Kilometer von Colombo entfernt ist.[667] Kinder kamen aber auch aus Spitälern, die nicht im Einzugsgebiet der Hauptstadt lagen, so etwa aus dem General Hospital in Kegalle und aus dem Rural Hospital in Kalawana.[668] Beide Krankenhäuser liegen zwischen 80 und 100 Kilometer von Colombo entfernt.

Belegt ist, dass auch die langjährige Vertrauensanwältin von Alice Honegger, Rukmani Thavanesan-Fernando, Kinder zur Vermittlung übernahm, die ihr aus Spitälern gemeldet wurden.[669] So geht aus einem Geburtsregisterauszug hervor, dass eine 19-jährige Frau am 2. Juni 1993 im General Hospital in Ragama ein uneheliches Kind zur Welt gebracht hatte und ein Angestellter des Spitals die Anwältin darüber informierte. Diese vermittelte daraufhin das Kind über Alice Honegger zur Adoption in die Schweiz.[670] Der Arztbericht des Säuglings stammte von einer Ärztin namens Violet P. Goonewardene. Diese hatte zu diesem Zeitpunkt bereits jahrelang mit der Anwältin Thavanesan-Fernando und Alice Honegger zusammengearbeitet.[671] Bei dem Neugeborenen der jungen Mutter nahm es die Ärztin nicht so genau: Ein Geburtsgewicht gab sie nicht an, stattdessen notierte sie an der dafür im Formular vorgesehenen Stelle lediglich das Datum, an dem sie den Bericht verfasste.[672] Das Kind wurde sechs Tage nach der ärztlichen Untersuchung vom Bezirksgericht in Colombo einem Schweizer Berufsoffizier und seiner Ehefrau übergeben.[673] Die Ärztin Violet P. Goonewardene war wie die Anwältin Rukmani Thavanesan-Fernando ebenfalls in einer doppelten Funktion tätig. Sie stellte nicht nur Gesundheitsbescheinigungen für die Säuglinge aus, sondern betrieb selbst «ein eigenes Waisenhaus» und soll Kinder in Frankreich platziert haben.[674] Dass sie international tätig war, darauf verwies sie auch im Briefkopf ihrer

[666] CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Geburtsschein eines namentlich genannten Kindes, geb. am 28.8.1995, in der Maternity of Modara, deutsche Übersetzung vom 24.11.1995 und CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Geburtsregisterauszug Nr. 6680, undatiert [von 1993 stammend, Anm. der Autorinnen].
[667] CH-BAR#E2200.130#2000/223#20*, Karteikarte mit Personalien eines Kindes, das am 29.6.1992 im Panadura Kelthumathi Hospital geboren wurde.
[668] CH-BAR#E2200.130#2000/223#20*, Notizzettel mit handschriftlichen Angaben zu einem namentlich genannten Kind, geboren am 27.3.1992, und CH-BAR#E2200.130#2000/223#20*, handschriftliche Notiz mit Angaben zu einem namentlich genannten Kind, geboren im Kalawa Rural Hospital am 12.5.1992.
[669] CH-BAR#E2200.130#2003/341, Adoptionsdossier von 1993, Nr. 6680. Im Geburtsregister wird ein Angestellter des Spitals in Ragama als «Informant» genannt, ebenso beim Adoptivkind P. B. von 1993, in: CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, wie beim Adoptivkind P. C. von 1993, in: CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*.
[670] CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Geburtsregisterauszug Nr. 6680 von 1993.
[671] Vgl. Arztbericht in einem Dossier zum Adoptionsfall Nr. 6167, 11.2.1991, in: CH-BAR#E2200.130#2000/223#20* und CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Arztbericht von Dr. V. P. Goonewardene, 10.11.1993 sowie StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Schreiben von A. Honegger an Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 15.4.1997.
[672] CH-BAR#BAR#E2200.130#2003/341#25*, Arztbericht von Dr. V. P. Goonewardene, 10.11.1993.
[673] CH-BAR#BAR#E2200.130#2003/341#25*, Gerichtsurteil des Bezirksgerichts in Colombo, Gerichtsfall Nr. 8663/A, 16.11.1993.
[674] StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Schreiben von A. Honegger an Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 15.4.1997. Vgl. auch CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von S. W. W. Gunnasekera, Assistent

Schreiben. Daraus ging hervor, dass sie als Ärztin nicht nur in Colombo, sondern auch in London und Glasgow Niederlassungen hatte.[675]

Gleich mehrfach genannt wird das staatliche Moratuwa Hospital im gleichnamigen Vorort von Colombo.[676] Ein Schweizer Ehepaar nahm hier 1982 einen Knaben in Empfang, stellte aber drei Jahre später fest, dass der Name der leiblichen Mutter auf der Geburtsurkunde nicht mit jenem im Gerichtsurteil übereinstimmte. Der Adoptivvater wandte sich daraufhin an die schweizerische Botschaft in Colombo und wollte wissen, wie dies zu erklären sei. Eine Botschaftsangestellte machte sich darauf kundig und klärte ihn auf: «Die Diskrepanz mit dem auf der Geburtsurkunde verzeichneten Namen soll angeblich daher stammen, dass die Kindsmutter beim Eintritt ins Spital zur Entbindung vermutlich nicht ihren korrekten Namen angab, um ihre Identität im Zusammenhang mit dem ausserehelichen Kind nicht preiszugeben.»[677] Die Botschaftsmitarbeiterin stützte ihre Antwort auf eine Information der Vorsteherin des Department of Probation and Child Care Services: «Sie sagte mir, dass dies deswegen recht üblich sei, weil Mütter, die für die Geburt eines unehelichen Kindes in ein Spital gingen, nicht ihren eigenen Namen angeben würden, damit ihre Identität nicht bekannt werde.» Massgebend sei deswegen der Name der Mutter, der in der Verzichtserklärung und im Gerichtsurteil stehe. Denn für diese Formalitäten müsste die Mutter ihre Identitätskarte vorzeigen.[678] Demnach war es in Spitälern im Fall einer unehelichen Geburt üblich, die Identität der Frau, die das Kind zur Welt bringen sollte, nicht zu überprüfen. Die damalige Rolle der sri-lankischen Spitäler bei der Vermittlung von Neugeborenen müsste dringend untersucht werden. Denn die niederländische Autorin Sanne Van Rossen, die selbst als Baby aus Sri Lanka adoptiert worden war, weist in ihrer Recherche darauf hin, dass es Spitäler gab, die selbst «Baby-Farmen» betrieben.[679]

Heime des Konvents Good Shepherd

Neben sieben staatlichen Heimen waren in Sri Lanka Mitte der 1980er-Jahre 142 private Kinderheime registriert. Manche dieser Heime nahmen Kinder auf, die später zur Adoption gegeben wurden.[680] Das heisst, die meisten Kinder, die aus einem Heim zur Adoption ins Ausland gelangten, wurden von einer privaten Institution vermittelt. Eine davon war der Konvent Good Shepherd. Dabei handelte es sich gemäss den Nachforschungen des Sozialarbeiters Pedro Sutter im Sommer 1984 in Colombo um ein

Govermental Agent an das Sozialministerium, ohne Datum. Darin werden die Ärztin V. Goonewardene erwähnt und ein Heim, das gegründet werden soll: «Starting an Institution for unmarried Mothers – Kolonnawa».
[675] CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Adoptions-Dokumente von P. B. von 1993.
[676] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Affidavit (Zustimmungserklärung) einer Mutter, 17.5.1982.
[677] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben der Botschaft in Colombo an I. G., 3.10.1985.
[678] «I discussed this matter with the head of the Dept. of Probation and Child Care Services (Mrs Jayasinghe) who told me that this is fairly common occurend for the reason that mothers entering hospital to give birth to illegitimate children do not give their proper names so that their identity will not be known. She said that we should go by the names in the affidavit and the court order as at that stage she would have had to support her identity with a letter from the village Headman of her area and her National Identity card», in: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Gesprächsnotiz der schweizerischen Botschaft in Colombo, 3.10.1985.
[679] Siehe http://www.hi.lk/top_story/In-search-of-the-truth/49-5331, Zugriff am 25.7.2019.
[680] S 307-077, Kopien zweier Zeitungsartikel «Big adoption racket in Lanka», 20.1.1987 (Reuter-Meldung).

«grösseres Kloster» in einem Vorort von Colombo, an das «landesweit 10 Kinderheime angeschlossen» waren.[681] Die schweizerische Vertretung wusste ebenfalls, dass die Ordensschwestern des Konvents mehrere Kinderheime führten.[682] Der Konvent arbeitete auch mit den Missionarinnen der Nächstenliebe zusammen, wenn es darum ging, Knaben zu vermitteln.[683] Dabei handelte es sich um eine römisch-katholische Ordensgemeinschaft, die von der bekannten Mutter Teresa mit zwölf Schwestern in Kalkutta gegründet worden und schliesslich in über 160 Ländern tätig war.[684] Die Heime des Konvents wurden vom Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft, Claude Ochsenbein, immer wieder empfohlen.[685] Er hatte 1982 auch selbst ein Heim besucht. Dort habe er einen Saal mit 20 Betten gesehen, in denen Babys lagen, «alle zur Adoption versprochen».[686] Zudem seien 15 Schwangere zugegen gewesen, die Näharbeiten erledigt hätten. Schwedische Frauen seien ebenfalls dort gewesen, die den Babys zu trinken gegeben und sie berührt hätten: «Kurz – ein beinahe idyllisches Bild.»[687] Der Sozialarbeiter Pedro Sutter erfuhr bei seinem Besuch in Colombo im Gespräch mit einer Ordensschwester, dass das Kloster auch ledige Mütter beherberge. Sie habe ihm weiter erklärt, dass der Konvent in seinen Heimen «relativ wenige Kinder für die Auslandadoption» hätte und dies kritisch sehe: «Sie finde das Verpflanzen eines Kindes grundsätzlich problematisch. Daher kämen Auslandadoptionen nur als letzte Möglichkeit in Frage. Für sie hat Inlandadoption und event. interne Schulung der Kinder Vorrang [...]. Anstatt Auslandadoption sei vielfach Unterstützung an Ort und Stelle (z. B. über Patenschaften) sinnvoller.»[688] Zudem verwies sie darauf, dass bei Auslandadoptionen «das Geld eine so wichtige Rolle» spiele. Sie forderte, dass das Adoptionsgesetz in Sri Lanka zu ändern sei und diese Adoptionen gestoppt werden müssten.[689] Negativ äusserte sie sich gemäss Sutter über Alice Honegger und Rukmani Thavanesan-Fernando: «Sie habe nichts Gutes gehört; sie wisse auch nicht, woher Th. [Thavanesan, Anm. der Autorinnen] die Kinder habe, wahrscheinlich habe sie überall ihre Leute (in den Spitälern, etc.).» Trotz der kritischen Haltung, so geht aus den untersuchten Akten hervor, wurden einzelne Kinder aus diesem Konvent in die Schweiz vermittelt.[690] Darunter taucht auch ein Fall auf, in dem es zu Ungereimtheiten

[681] Dokument «Besuche von Kinderheimen in Colombo», verfasst von P. Sutter, 12.9.1984, den Autorinnen übergeben.
[682] CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Interne Notiz der schweizerischen Botschaft in Colombo, und CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, «Annexe 1», Liste der schweizerischen Botschaft mit den Heimen in Sri Lanka, die Kinder zur Adoption vermitteln, undatiert.
[683] CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Interne Notiz der schweizerischen Botschaft in Colombo.
[684] Vgl. https://de.wikipedia.org/wiki/Missionarinnen_der_Nächstenliebe, https://www.erzdioezese-wien.at/pages/inst/14428415/sichimauslandeinsetzen/missionsordenderedwien/missionarinnendernaechste und http://kultur-gueter.kath-orden.at/missionarinnen-der-naechstenliebe-mutter-teresa-schwestern, Zugriff am 2.5.2019.
[685] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen, 16.3.1983 und CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an Servizio Sociale Cantonale, Dipartimento delle Opere Sociali in Bellinzona, 30.11.1983.
[686] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen, 3.5.1982.
[687] «Bref, un tableau, presque idyllique», in: StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen, 3.5.1982.
[688] Dokument «Besuche von Kinderheimen in Colombo», verfasst von P.Sutter, 12.9.1984, den Autorinnen übergeben.
[689] Ebd.
[690] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, «Annexe 1», Liste der Heime in Sri Lanka, die Kinder zur Adoption vermitteln, erstellt von der schweizerischen Botschaft, undatiert. Vgl. auch CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Einreisebewilligung für P. A., 24.11.1995.

kam: Ein zweieinhalb Monate alter Knabe sollte vom Konvent Good Shepherd einem Elektroingenieur und einer Hilfslehrerin in die Schweiz mitgegeben werden. Doch in der Adoptionsverfügung, für die der Anwalt Subramaniam Parameshwaran zuständig war, fehlte die Unterschrift der leiblichen Mutter.[691]

Girls Home in Kottawa

Ein weiteres Heim, das in den Akten genannt wird, ist das Girls Home in Kottawa, geleitet von der Oberin Sarukara Kusuma de Soysa. Aus dieser Institution kam 1979 ein Kind in eine Zürcher Gemeinde. Aus den Adoptionsunterlagen geht hervor, dass die Zustimmung zur Adoption nicht von der leiblichen Mutter, sondern von der Oberin selbst erteilt wurde, die «wahrheitsgetreu» deklarierte, die Mutter des Kindes zu sein.[692] Zudem fehlte die Nummer des Geburtsregistereintrags.[693] Mit diesem Fall mussten sich 1996 zwei Angestellte der schweizerischen Vertretung in Colombo im Zusammenhang mit einer Herkunftssuche befassen.

Der Kanzleivorsteher der schweizerischen Botschaft, Hanspeter Schöni, gab in der Folge an, er habe die Heimleiterin Kusuma De Soysa konsultiert und auch die Kommissarin des Departments for Probation and Child Care Services: «Leider kann niemand weiterhelfen, da der Gerichtsfall ohne Nummer nicht aufgefunden werden kann.»[694] Der andere Botschaftsangestellte, der die Herkunftssuche ebenfalls vorantrieb, gab an, von der Oberin erfahren zu haben, dass sie sich an den Fall erinnere. Sie habe damals die Unterlagen dem Department for Probation and Child Care Services übergeben. Die Mutter des Mädchens sei geisteskrank und in einem Heim gewesen. Deswegen sei es nicht einmal für das Gericht möglich gewesen, grundlegende Informationen zur Geburt des Kindes zu bekommen, wie etwa das exakte Geburtsdatum.[695] Was aus den Abklärungen der schweizerischen Botschaft hingegen nicht hervorgeht, ist der Umstand, wie die Oberin dazu kam, sich als «Mutter» des Kindes und nicht offiziell als deren Vertreterin, auszugeben. Rückfragen dazu blieben seitens der Schweiz aus.

Heime der Vermittlerinnen

Die Vertrauensanwältin von Alice Honegger, Rukmani Thavanesan-Fernando, hielt in mehreren Mütterheimen selbst Neugeborene für ausländische Adoptionsinteressenten bereit. Gemäss dem Sozialarbeiter Pedro Sutter, der in Colombo 1984 einen Augenschein nahm, betrieb sie «3 bis 4 Orte in der Stadt

[691] CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Adoption Order, Form 4, betreffend P. A., 23.11.1995.
[692] «I do hereby solemnly and truly declare/affirm and state as follows: I am the mother of female child born to me on 2nd April 1979 called and known as [...]», in: CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Kopie einer Zustimmungserklärung (Affidavit), 4.9.1996.
[693] CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Kopie einer Zustimmungserklärung (Affidavit), 4.9.1996.
[694] CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Telefax der schweizerischen Botschaft an V. Schläpfer, Jugend- und Familienberatung, 6.9.1995.
[695] CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Interne Notiz eines Mitarbeiters an schweizerischer Botschaft, undatiert.

oder Stadtnähe, wo die Mütter mit ihren Kindern bis zur Gerichtsverhandlung untergebracht sind».[696] Die Adressen dieser vier Einrichtungen werden in den Akten nicht genannt. Die Vermittlungsstelle beschrieb Pedro Sutter als «gut eingerichtet und organisiert: 2 Büroangestellte, Kleinbus für Transport von Adoptiveltern und Müttern, 2 Pws mit Chauffeur».[697] Rukmani Thavanesan-Fernando gab gegenüber Sutter weiter an, dass «die schwangeren Frauen oder die Mütter von Säuglingen direkt zu ihr» kämen.[698] Sie biete den sri-lankischen Frauen vor der Niederkunft bis zur Adoption eines Kindes etwa drei Wochen Unterkunft und vermittle pro Jahr zwischen 250 und 300 Kinder ins Ausland.[699] Für den Betrieb eines Heims stellte sie eine ehemalige Fürsorgerin aus dem Staatsdienst namens C. S. Perera an.[700] Diese soll ihrerseits Kinder «privat» an Paare in die Schweiz, in die Bundesrepublik Deutschland und in die Niederlande vermittelt und bei den Auslandsadoptionen eine führende Rolle gespielt haben, hielt Dawn de Silva damals fest.[701] Pereras Beziehungen ins Department of Probation and Child Care Services sollen sehr gut gewesen sein. Sie habe zur Vorsteherin freundschaftliche Kontakte gepflegt.[702] Dawn de Silva war mit C. S. Perera so eng vernetzt, dass sie ihr Vermittlungsfälle übergab, als sie nach einen Autounfall ihre Tätigkeit vorübergehend einstellen musste.[703] Auch Alice Honegger war mit Perera in Kontakt und gab an, mit ihr zusammenzuarbeiten.[704] Das heisst, diese drei Vermittlerinnen kannten einander und arbeiteten teilweise sogar zusammen. Der deutsche Adoptionsspezialist Rolf P. Bach führte «C. S. Perere» 1986 in seinem Buch «Gekaufte Kinder» als internationale Vermittlerin auf.[705] Als Leiter der Gemeinsamen Zentralen Adoptionsstelle der vier Norddeutschen Bundesländer in Hamburg wusste er, dass sie mit der niederländischen Organisation namens Flash zusammenarbeitete, die in Kinderhandel verwickelt war.[706] Dies war in Deutschland bereits in den 1980er-Jahren bekannt und wurde mit dem Report des niederländischen Fernsehmagazins «Zembla» 2017 erneut in Erinnerung gerufen.[707] Besonders bemerkenswert ist, dass die Vornamen der Flash-Vermittlerin C. S. Perera oder

[696] Dokument «Adoptionsverfahren Sri Lanka», verfasst von P. Sutter, 19.9.1984, den Autorinnen übergeben. Vgl. auch: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben eines Sozialarbeiters an den Direktor des Department of Social Services betreffend «Starting an Institution for unmarried mothers Kolonnawa», 26.1.1982.
[697] Ebd.
[698] Ebd.
[699] Ebd.
[700] «A retired Lady Probation Officer has undertaken to be in charge of this Home», in: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben eines Sozialarbeiters an den Direktor des Department of Social Services betreffend «Starting an Institution for unmarried mothers Kolonnawa», 26.1.1982. Vgl. dazu auch die Angaben zu «Mrs. C. S. Perera» als «ancienne assistance sociale», in: «Annexe 1», Liste mit Adoptionsvermittlern in Sri Lanka, undatiert, Beilage zum Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen, 3.5.1982, in: StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV.
[701] «Topping the list for private adoptions from Switzerland, Netherlands & West Germany. She [...] also speaks french and german», in: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von D. de Silva an G. Siriwardena, 16.8.1991 oder 17.8.1981 [Datum nicht genau lesbar, Anm. der Autorinnen].
[702] «Elles sont mêmes amies», in: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von G. Siriwardena, 19.12.1981.
[703] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von D. de Silva an G. Siriwardena, 16.8.1991 oder 17.8.1981 [Datum nicht genau lesbar, Anm. der Autorinnen].
[704] StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Schreiben von A. Honegger an den Regierungsrat des Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 15.4.1997 und StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Schreiben von A. Honegger an das Departement des Innern des Kantons Aargau, 20.6.1985.
[705] Bach 1986, S. 58.
[706] Ebd., S. 57.
[707] Vgl. Protokoll eines Gesprächs mit Vertretern der niederländischen Vermittlungsorganisation «Flash» am 16.9.1982 in Osnabrück und Protokoll vom 17.9.1982. Vermerk: «Adoption von Kindern aus der 'Dritten Welt' durch

C. S. Perere am Rand eines Zeitungsartikels enthüllt wurden, der im Sommer 1982 mit der Aufdeckung von Kinderhandel in Sri Lanka erschienen und an das Bundesamt für Ausländerfragen geschickt worden ist.[708] Im Artikel wird darüber berichtet, dass die sri-lankische Behörde den Verkauf von Babys untersuchen würde.[709] Aus einer maschinengeschriebenen Notiz auf dem Zeitungsausschnitt geht hervor, dass sich der Inhalt des Berichts auf drei Personen beziehe, auf die «Anwältin Rukmani Thavanesan, auf Alice Honegger Schweiz, auf Chandra Perera & Flash, Niederlande».[710] Die Zusammenarbeit von Rukmani Thavanesan-Fernando mit der grossen niederländischen Vermittlungsagentur Flash bestätigte der Sozialarbeiter Pedro Sutter zudem in seinem Bericht von 1984 an die Adresse des Vereins Kinder-Fürsorge Haus Seewarte von Alice Honegger.[711]

Brisant erscheint vor diesem Hintergrund weiter, dass eine gleichnamige Person, Chandra Perera, 2010 bei der französischen Adoptionsvermittlung Kasih Bunda France als Beauftragte für Adoptionen aus Sri Lanka eingesetzt wurde: «Wir haben mit Chandra Perera einen Partnervertrag geschlossen. Sie ist eine ehemalige Verantwortliche des Probation Office, heute im Ruhestand. Sie verfügt über eine hohe Kompetenz im Bereich der internationalen Adoptionen in Sri Lanka und des Kindesschutzes. Sie arbeitet auch für andere europäische Länder und bearbeitet die Dossiers der Paare bei Kasih Bunda.»[712] Dass es sich tatsächlich um jene Frau handelt, die in den 1980er-Jahren als ehemalige Probation Officer unter dem Namen C. S. Perera oder C. S. Pereira[713] Adoptionen in europäische Länder vermittelte und im Dienst von Rukmani Thavanesan-Fernandon ein Heim betrieb, geht aus einer weiteren Beschreibung von Kasih Bunda France hervor: Chandra Perera sei bei allen Familien, die ein Kind aus Sri Lanka adoptiert haben, wohl bekannt, da sie früher als Verantwortliche für internationale Adoptionen im Probation Office tätig gewesen war. Dass sie international tätig war, geht auch aus einem Tagebuch einer Adoptivmutter aus den Niederlanden hervor: «Chandra» sei die Frau, «die hier hinter den Kulissen alles organisiert».[714] Dies bestätigt auch Maria, eine junge Frau aus Frankreich, die sich zusammen mit zwei anderen Frauen 2019 im französischen Nachrichtenmagazin «L'Observateur» zu ihrer Adoption in den 1980er-Jahren äussert. Sie gibt an, zusammen mit ihren Adoptiveltern Opfer von internationalem Kinderhandel geworden zu sein: «Für Maria war es eine gewisse Chandra Perera, die alles organisiert hat.

Vermittlung niederländischer, privater Agenturen». Die Dokumente liegen den Autorinnen vor. Vgl. www.youtube.com/watch?v=YSsbRobbUA, 19.9.2017, Zugriff am 8.5.2018.

[708] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Zeitungsartikel von T. Rodrigo, «Fraud Bureau probes baby sales», in: «Weekend» vom 22.8.1982.

[709] Ebd.

[710] «Refer to Mrs Rukmani Thavanesan (women lawyer), Mrs Alice Honegger, Switzerland, Mrs Chandra Perera & Flash Organisation, Holland [...]», in: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Zeitungsartikel von T. Rodrigo, «Fraud Bureau probes baby sales», in: «Weekend» vom 22.8.1982.

[711] Dokument «Adoptionsverfahren Sri Lanka», verfasst von P. Sutter, 19.9.1984, den Autorinnen übergeben.

[712] «[...] nous avons conclu un accord de partenariat avec Chandra Perera. Celle-ci est une ancienne responsable du Probation Office, aujourd'hui à la retraite. Elle a une très forte compétence en terme d'adoption internationale au Sri Lanka, ainsi qu'en matière de protection de l'enfance. Elle travaille déjà pour d'autres pays européens et a pris en charge les dossiers des couples de Kasih Bunda France», in: http://kasihbunda.fr/wp-content/uploads/2016/09/2010_juin.pdf, Zugriff am 22.11.2019.

[713] Vgl. StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben des Geschäftsträgers der schweizerischen Botschaft in Colombo, C. Ochsenbein, an das Bundesamt für Ausländerfragen, 3.5.1982.

[714] Vgl. Tagebuch einer Adoption, geschrieben von einer Adoptivmutter mit der Widmung «Für [...], meinen kleinen braunen Schokoladeprinzen, den [...] und ich so lieben», den Autorinnen zur Verfügung gestellt.

Das Ehepaar Piaser hielt sie für die Direktorin eines Waisenheims.»[715] Die Adoptivmutter bat eine Freundin mit guten Englischkenntnissen darum, mit Chandra Perera Kontakt aufzunehmen und sie um eine Stellungnahme zu bitten. Perera habe geleugnet, als Vermittlerin an Kinderhandel beteiligt gewesen zu sein und sich gleichzeitig abfällig über die Adoptivtochter Maria geäussert.[716] Laut Alice Honegger brachte Perera auch Kinder in der Schweiz unter: «Sie war früher Fürsorgerin im Child Care Departement. Hat bereits verschiedene Kinder zu Schweizer Eltern direkt platziert. Nach unsern Beobachtungen platziert sie gut gepflegte Kinder und führt auch ein Mütterheim, das sauber geführt ist.»[717] Und schliesslich ist auch der Interessenvertretung Back to the Roots eine Person bekannt, die in den 1980er-Jahren via Perera zur Adoption in die Schweiz gelangte.[718]

Die drei Vermittlerinnen, die neben Alice Honegger in den untersuchten Akten am häufigsten genannt werden, sind denn auch Rukmani Thavanesan-Fernando, Dawn de Silva und Chandra Perera. Gemeinsam war diesen drei Frauen, dass sie als Vermittlerinnen auftraten und zugleich eigene Heime betrieben, wo sie Babys zur Adoption an ausländische Paare bereithielten. Bei Dawn de Silva kam noch eine weitere Funktion dazu, jene der Hotelmanagerin und Reiseleiterin. Sie führte ausländische Touristinnen und Touristen, die in ihrem Hotel abstiegen, bei ihren Ausflügen durch verschiedene Kinderheime, wie sich eine Adoptivmutter später erinnerte. Sie habe dabei viele «in bedenklichem Zustand lebende Kinder» zu sehen bekommen, und de Silva habe ihnen zu verstehen gegeben, dass die Möglichkeit bestehe, ein solches Kind «ausser Land zu nehmen».[719]

«Baby-Farmen»

«Baby-Farm» wird in diesem Bericht als Ort verstanden, an dem Vermittlungspersonen Kinder zur Adoption bereithalten, die bereits für einen Adoptionsmarkt gezeugt worden sind und/oder gegen Geldleistungen mit einkalkuliertem Profit an Adoptionsinteressenten übergeben werden. Der Begriff «Baby-Farm» wurde bereits zu Beginn der 1980er-Jahre von den sri-lankischen Medien geprägt, die Missstände aufgedeckt hatten. Dies bestätigt in der gegenwärtigen Diskussion auch der sri-lankische Gesundheitsminister Rajitha Senaratne. Er sagte 2017 gegenüber dem niederländischen Fernsehmagazin Zembla: «Es gab viele Fälle von diesen Baby-Farmen.»[720] Er definierte eine «Baby-Farm» als einen Ort, an dem Säuglinge versammelt werden, um sie an Ausländer zu verkaufen, die sie adoptieren.[721]

[715] «Pour Maria, c'est une certaine Chandra Perera qui a tout organisé. Le couple Piaser la croyat directrice d'orphelinat», in: E. Brouze, N. Le Blevennec, «Enquête. Nous, enfants volés au Sri Lanka », in: «L'Observateur» vom 28.3.2019.
[716] «Mme Perera, elle aussi, nie tout», in: Ebd.
[717] CH-BAR#E2200.130#1997-8#21*, Schreiben von A. Honegger an das Departement des Innern des Kantons Aargau, 20.6.1985.
[718] Vgl. E-Mail der Interessenvertretung Back to the Roots, 29.7.2019.
[719] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben der Sozialberatung der Gemeinde G. betreffend Gesuch um Bewilligung zur Aufnahme eines Pflege-Adoptivkindes, 9.8.1977.
[720] «There were a lot of cases of these babyfarms», in: Zembla (chaîne VARA – Niederlande), Mai und September 2017: https://zembla.bnvara.nl/tag/daoptiebedrog www.dailynews.lk/2019/01/29/local/175884/sri-lankan-adoption-scheme-questionable-not-illegal, Zugriff am 30.1.2019.
[721] «Baby farming meant collecting babies and selling them to foreigners, who adopt them», in: Ebd.

Damit gab 2017 erstmals ein Vertreter der sri-lankischen Behörde die Existenz von «Baby-Farmen» öffentlich zu. Bis heute gibt es dazu keine internationale oder nationale Untersuchung.

Eine solche Einrichtung flog 1982 erstmals auf. In den Fokus der sri-lankischen und internationalen Presse geriet damals die schwedische Krankenschwester Inga-Lill Lundstrom, die im Namen der Organisation Maria Aid Association in Negombo ein Behindertenheim führte.[722] Sie soll dort verdeckt auch eine «Baby-Farm» betrieben haben. Die Polizei griff bei einer Razzia an diesem Ort eine Anzahl von schwangeren Frauen und Säuglinge auf und verhaftete die Leiterin.[723] Diese habe darauf mit einem Vertreter der schwedischen Botschaft und einem Anwalt bei der sri-lankischen Migrationsbehörde vorgesprochen. Die Vertretung gab allerdings Entwarnung, die Frau habe ein Visum und zudem eine Empfehlung des Sozialministeriums für den Betrieb des Behindertenheims.[724]

Am 10. Mai 1982 nahm der Zürcher «Tages-Anzeiger» das Thema auf. Im Artikel «Baby-Schmuggel auch nach der Schweiz» wurde eine Rechtsanwältin in Colombo erwähnt, die in Geschäfte mit mehreren «Baby-Farmen» verwickelt sei, dass hohe Beamte in die Affäre verstrickt seien und dabei auch eine Vermittlerin aus der Schweiz eine bedeutende Rolle spiele: «Eine namentlich nicht genannte Schweizerin, die in ihrer Heimat in der Kinderbetreuung gearbeitet haben soll, ist nach Angaben der Untersuchungsorgane die wichtigste Kontaktperson zu Schweizer Ehepaaren, die Babys aus Sri Lanka adoptieren wollen.»[725] Dass es sich dabei um Alice Honegger handelte, war für die Behörden in der Schweiz klar, hatte ihr doch das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement dafür die Bewilligung erteilt, die sie ihr im Mai 1982 aufgrund des Drucks in den Medien entzog (vgl. Kapitel 4.2.2).

Der «Tages-Anzeiger» klärte die Öffentlichkeit in der Schweiz auf: «Die Behörden haben auch erstmals herausgefunden, dass Geschäftemacher junge Frauen dazu ermuntert haben, sich extra für den Verkauf an europäische Kunden schwängern zu lassen.»[726] Dies bestätigte eine Ordensfrau, die in einem Kinderheim arbeitete, gegenüber der «Schweizer Illustrierten». Sie gab an, «dass man bei bestimmten Agenten auch Kinder bestellen kann, die noch gar nicht gezeugt worden sind. Sobald die 'Bestellung' vorliegt, wird ein Mädchen, das mit dem Geschäft einverstanden ist, geschwängert und liefert nach neun Monaten die Ware ab.»[727]

[722] Zeitungartikel von I. Milhuisen, «Was Swedish woman involved in 'baby farm' racket?», in: «Daily News» vom 3.2.1987, beigelegt in: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Colombo an das Bundesamt für Ausländerfragen, 3.2.1987.
[723] Ebd.
[724] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Colombo an das Bundesamt für Ausländerfragen, 3.2.1987, mit beigelegtem Zeitungsartikel, der an die Sektion für konsularischen Schutz und Direktion für Entwicklungshilfe im Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten und an das Bundesamt für Ausländerfragen ging.
[725] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Zeitungsartikel «Baby-Schmuggel auch nach der Schweiz», in: «Tages-Anzeiger» vom 10.5.1982.
[726] Zeitungsartikel «Baby-Schmuggel auch nach der Schweiz», in: «Tages-Anzeiger» vom 10.5.1982, gestützt auf eine Meldung der Schweizer Depeschenagentur (sda) vom 9.5.1982.
[727] Vgl. G. Zanetti, «Babys zu verkaufen», in: «Schweizer Illustrierte» vom 24.5.1982, S. 20–21.

Ein weiteres privates Heim flog im Januar 1987 bei einer Razzia der sri-lankischen Polizei als «Baby-Farm» auf.[728] Es handelte sich um ein Gebäude auf einem Areal der Familie von Dawn de Silva in Wadduwa, auf dem sich auch das Hotel Strand Cabanas befand, an der 286/3, Galle Road, Talpiliga North.[729] Die einschlägige Adresse war in der Schweiz bekannt: Dort war 1986 ein pensionierter Lehrer aus dem Kanton Bern engagiert, der die ausländischen Gäste betreute.[730] Zur Zeit der Razzia hielten sich Adoptionsinteressenten aus der Schweiz und aus den Niederlanden im Haus auf.[731] Ein Gast gab in der Befragung der Polizei an, dass ihm die Adresse vom offiziellen Department of Probation and Child Care Services empfohlen worden sei.[732] Die schweizerische Botschaft in Colombo liess am 27. Januar 1987 die Sektion für konsularischen Schutz im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten anhand von zahlreich beigelegten Zeitungsartikeln wissen, dass es dort zu einer polizeilichen Durchsuchung gekommen sei: «Dieser Tage hat die Polizei im Hotel Strand Cabanas in Wadduwa (ca. 40 km südlich von Colombo entfernt) eine Razzia durchgeführt und dabei die Leiterin der als Touristenhotel getarnten 'Babyfarm' mitsamt den anwesenden 20 Frauen und 22 neugeborenen Babies festgenommen.»[733] Das Grundstück sei von einer Mauer umgeben und werde von uniformierten Sicherheitsleuten bewacht. Zudem würden alle Besucherinnen und Besucher mit einer Rundum-Videokamera überwacht. Die Unterkunft der Mütter und der Babys gleiche einem «Sklavenlager».[734] Sie sei hinter einer weiteren Mauer vom Hauptgebäude versteckt, mit heruntergekommenen Betten und schmutzigen Matratzen möbliert und abgeriegelt.[735] Das Hotel dagegen verfüge über einen Swimmingpool, 25 Zimmer, ein Restaurant und eine Bar, die ausländische Spirituosen anbiete. Das Personal sei nicht bereit gewesen, gegenüber der Presse Auskunft zu geben.[736] Der damalige Schweizer Botschafter Henri Cuennet kommentierte die Dokumentation, die er nach Bern schickte: «In der Beilage sende ich Ihnen ein paar Zeitungsausschnitte, woraus Sie Näheres über die Hintergründe der Polizeiaktion und das

[728] Vgl. J. T. Silva, Ch. Kamarendran, «Police swoop on baby farm at Wadduwa», in: «Sun» vom 21.1.1987, Frontseite und Fortsetzung auf S. 3. Vgl. auch A. Tillekeratne, H. W. Abeypala, «Officials uncover plans to breed 'superbabies'», in: «Sun» vom 22.1.1987, Frontseite und Fortsetzung auf S. 16, in: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Colombo an die Sektion für konsularischen Schutz im Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten betreffend «'Baby farms' in Sri Lanka», 27.1.1987, in: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*.
[729] S 307-077, Brief von W. Weissgärber an Service de protection de la jeunesse des Kantons Waadt betreffend «Adoptions au Sri Lanka», 24.7.1986.
[730] Vgl. Tagebuch «Adoption Sri Lanka 17.–30. Mai 1986» von I. H. [unveröffentlicht, den Autorinnen des Berichts vorliegend, Anm. der Autorinnen].
[731] Zeitungsartikel «'Tourists' at the farm demand their babies», in: «Sun» vom 24.1.1987, in: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*.
[732] «One of them said he had been referred to the Wadduwa Baby Farm by an official of the Children and Probation Department», in: Zeitungsartikel «'Tourists' at the farm demand their babies», in: «Sun» vom 24.1.1987, in: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*.
[733] Zeitungsartikel «'Tourists' at the farm demand their babies», in: «Sun» vom 24.1.1987, in: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*.
[734] «[…] was similar to a 'slave camp'», in Zeitungsartikel «'Tourists' at the farm demand their babies», in: «Sun» vom 24.1.1987, in: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*.
[735] «The 'Farm' hidden away from the main complex by another wall was furnished with more than crudely turned out beds [...] dirty mattresses» und «The 'farm' had a trap-door which is usually kept locked with iron bars and huge padlocks outside», in: Zeitungsartikel «'Tourists' at the farm demand their babies», in: «Sun» vom 24.1.1987, in: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*.
[736] Zeitungsartikel «'Tourists' at the farm demand their babies», in: «Sun» vom 24.1.1987, in: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*.

Funktionieren der 'Farm' entnehmen können. Offensichtlich gibt es in Sri Lanka noch viele andere solcher menschlicher Produktionsstätten.»[737] Der Verdacht, dass in manchen Etablissements Babys «für den Export» gemacht würden und dort Sklaverei ähnliche Verhältnisse herrschten, bestätigte sich im Zug der Durchsuchung der Anlage Strand Cabanas der Familie de Silva in Wadduwa: «Mehrere Frauen, die bei der Razzia verhaftet wurden, erzählten der Polizei, dass sie gezwungen worden waren, mit Ausländern Sex zu haben, die das Gästehaus, wo die Farm betrieben wurde, besucht haben.»[738] (vgl. Kapitel 5.10). Eine Rolle spielte dabei, dass sich hellhäutigere Babys besser verkaufen liessen, wie 1990 in einem Bericht des deutschen Bundestages kritisch vermerkt wurde.[739] Der Botschafter wies zudem darauf hin, dass die «dubiosen Machenschaften bei hiesigen Adoptionen» seit Langem bekannt seien: «Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie nochmals Vorkehrungen treffen könnten, damit die für Adoptionen zuständigen eidgenössischen und kantonalen Behörden auf den traurigen Menschenhandel in Sri Lanka aufmerksam gemacht werden.»[740] Er doppelte im März 1987 nach und sandte noch einmal Dokumente nach Bern, die bereits 1982 die Existenz von «Baby-Farmen» zum Inhalt hatten: «Wie Sie daraus und von obigen Schriftstücken entnehmen können, scheint es, dass wir nun wieder soweit sind wie 1982.»[741]

Der Vorsteher des Department of Probation and Child Care Services musste 1987 in der Presse Stellung nehmen.[742] Er räumte gegenüber der sri-lankischen Zeitung «Sun» ein, dass es im Land zahlreiche «Baby-Farmen» gebe und sprach von 12 solchen Etablissements. Im Artikel wurden Standorte im Landesinnere genannt wie Galpaya in Gampola, Nugapola in Ratnapura, Horan und Katana und Lokalitäten an der Westküste der Tropeninsel in Dodanduwa und Negombo. Auch die Kleinstadt Kahatuduwa in Polgasovita wurde erwähnt, ebenso Vororte und Stadtteile von Colombo wie Kotahena, Kollupitiya, Bambalapitiya, Ja-Ela, Mount Lavinia, Thimbirigasyaya, Viierama Nugegoda, Borella. Eine dieser «Baby-Farmen», jene in Ja-Ela, soll von einem Arzt betrieben worden sein. Der Vorsteher des Department of Probation and Child Care Services machte gegenüber der Zeitung geltend, dass die Behörde

[737] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben von H. Cuennet, Schweizer Botschafter in Colombo an die Sektion für konsularischen Schutz im Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten betreffend «'Baby farms' in Sri Lanka», 27.1.1987.
[738] «Several women who were arrested during the raid have told police they were forced to have sexual relations with foreigners who visited the guest house where the farm was operating», in: A. Tillekeratne, H. W. Abeypala, «Officials uncover plans to breed 'superbabies'», in: «Sun» vom 22.1.1987, Frontseite und S. 16, in: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*.
[739] «Dokumentiert sind [...] Fälle gezielter Produktion von Kindern für den Adoptionsmarkt (Babys ‚auf Bestellung'), häufig gezeugt von weißen Männern, weil Säuglinge mit heller Haut einen höheren Profit abwerfen. Statt also Hilfen für ledige Mütter und not-leidende Frauen anzubieten, schafft der internationale Kinderhandel Anreize dafür, dass noch mehr Kinder ausgesetzt und verlassen werden», in: Bericht des Deutschen Bundestages, Antwort der Bundesregierung auf die Grosse Anfrage der Abgeordneten Frau Schmidt (Hamburg) und der Fraktion der Grünen, «Zum Problem privater und kommerzieller Adoptionsvermittlung in der Bundesrepublik Deutschland (Kinderhandel)», 27.7.1990, S. 2. Gestützt auf die Dokumentation «Verlassene Kinder» von Terre des hommes, 1986, S. 20.
[740] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben von H. Cuennet, Schweizer Botschafter in Colombo an die Sektion für konsularischen Schutz im Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten betreffend «'Baby farms' in Sri Lanka», 27.1.1987.
[741] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben von H. Cuennet, Schweizer Botschafter in Colombo, betreffend Baby-Farmen an die Sektion für konsularischen Schutz im Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten, 5.3.1987.
[742] H. W. Abhayapala, «Powerful people opposing raids», in: «Sun» vom 27.1.1987, in: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*.

von der Polizei nicht unterstützt werde, «weil mächtige Politiker hinter dem lukrativen Handel mit srilankischen Babies für Ausländer stünden».[743]

Bei dieser Razzia wurde Dawn de Silva verhaftet und einvernommen. Unklar ist, ob auch ihr Ehemann festgenommen wurde.[744] Bei ihrem Mann handelte es sich um einen deutschen Zahnarzt,[745] mit dem sie für kurze Zeit, seit 1986, verheiratet gewesen sein soll.[746] Sie hatte mit ihm im Adoptionsgeschäft zusammengearbeitet.[747] Er trat damals unter dem Namen «Dr. Wilhelm Weissgärber» auf (vgl. Kapitel 4.4.1).[748] Er soll nach der polizeilichen Durchsuchung der «Baby-Farm» auf dem Areal des Hotels Strand Cabanas in Wadduwa die Flucht ergriffen haben: «Die Polizeiteams, die mit dem Fall betraut waren, verpassten es, den Mann zu verfolgen [...]. Die Polizei glaubt, dass er mit zwei oder drei verschiedenen Reisepässen operiert.»[749] Ein Sprecher der deutschen Botschaft in Colombo wusste nichts: «Der Botschaft ist nicht klar, ob er im Land ist. Der Mann ist bei der Botschaft nie registriert worden, und es gibt dort keine Information über ihn.»[750] Dabei hatte der Zahnarzt, der auf das Bleichen von Zähnen spezialisiert war,[751] schon früher Schlagzeilen gemacht. Er war als «Prominenten-Zahnarzt» aus Hessen bekannt geworden,[752] als er in der Bundesrepublik Deutschland «wegen Vermögens- und Betrugsdelikten» durch Interpol gesucht worden war.[753] Er soll einer Diebesbande Hinweise für lukrative Ein-

[743] «The police would not help the Departement because four powerful politicians were behind the lucrative trade of Sri Lankan babies to foreigners», in: H. W. Abhayapala, «Powerful people opposing raids», in: «Sun» vom 27.1.1987, in: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21* und Schreiben von H. Cuennet, Schweizer Botschafter in Colombo, an die Sektion für konsularischen Schutz im Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten betreffend «'Baby farms' in Sri Lanka», 27.1.1987.
[744] Die Medienberichte dazu sind widersprüchlich. Vgl. CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Zeitungsartikel «Deutscher Zahnarzt als Hauptdrahtzieher», Spitzmarke «Illegaler Babyhandel in Sri Lanka», in: «Volksrecht» vom 26.1.1987 (Meldung von Agence France Press).
[745] Bericht des Deutschen Bundestages, Antwort der Bundesregierung auf die Grosse Anfrage der Abgeordneten Frau Schmidt (Hamburg) und der Fraktion der Grünen, «Zum Problem privater und kommerzieller Adoptionsvermittlung in der Bundesrepublik Deutschland (Kinderhandel)», 27.7.1990, S. 35.
[746] Ebd.
[747] S 307-077, Schreiben von W. Weissgärber, mit Briefkopf Strand Cabanas Wadduwa, betreffend «Adoptions au Sri Lanka!» vom 24.7.1986. Vgl. auch Bericht des Deutschen Bundestages, Antwort der Bundesregierung auf die Grosse Anfrage der Abgeordneten Frau Schmidt (Hamburg) und der Fraktion der Grünen, «Zum Problem privater und kommerzieller Adoptionsvermittlung in der Bundesrepublik Deutschland (Kinderhandel)», 27.7.1990, S. 35.
[748] S 307-077, Schreiben von W. Weissgärber, mit Briefkopf Strand Cabanas Wadduwa, betreffend «Adoptions au Sri Lanka!», 24.7.1986.
[749] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben von H. Cuennet, Schweizer Botschafter in Colombo, an die Sektion für konsularischen Schutz im Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten betreffend «'Baby farms' in Sri Lanka», 27.1.1987 mit beigelegtem Zeitungsartikel «'Tourists' at the farm demand their babies», in: «Sun» vom 24.1.1987.
[750] «The embassy was not aware, whether he was in the country. The man had never been registered with the embassy and there was no information on him», in: A. Tillekeratne, H. W. Abeypala, «Officials uncover plans to breed 'superbabies'», in: «Sun» vom 22.1.1987, Frontseite und S. 16, in: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*.
[751] Unter dem Namen Wilhelm Weissgärber verfasste der Mann 1974 eine Schrift mit dem Titel «Ist die Anwendung chemischer 'Zahnsteinentfernungsmittel' als Therapie zu vertreten?», in: https://books.google.ch/books/about/Ist_die_Anwendung_chemischer_Zahnsteinen.html?id=H1-ptgAACAAJ&redir_esc=y, Zugriff 1.6.2019.
[752] Vgl. Zeitschriftenartikel «Handelsware Babys», in: «Stern» vom 2.10.1986. S. 126–128.
[753] Bericht des Deutschen Bundestages, Antwort der Bundesregierung auf die Grosse Anfrage der Abgeordneten Frau Schmidt (Hamburg) und der Fraktion der Grünen, «Zum Problem privater und kommerzieller Adoptionsvermittlung in der Bundesrepublik Deutschland (Kinderhandel)», 27.7.1990, S. 35. Vgl. auch K. Somaratne, «Interpol report on German dentist. Dutch couples take custody of 4 babies», in: «Daily News» vom 3.2.1987.

bruchstouren geliefert haben, indem er reiche Patienten – Fussballstars, Schlagersänger und Industriemanager – während der Behandlung auf dem Zahnarztstuhl ausgehorcht und ferien- und reisebedingte Abwesenheiten in Erfahrung gebracht hatte.[754] Im November 1984 wurde Wilhelm Weissgärber deswegen verhaftet. Allerdings wurde er gegen eine Kaution von 50'000 Deutsche Mark und gegen Hinterlegung seines Passes auf freien Fuss gesetzt. Im Mai 1986 kam es in Hanau zu einem Prozess. Weissgärber blieb diesem allerdings fern und soll ausgerichtet haben, dass er im Sudan auf Elefantenjagd sei.[755] All dies und noch mehr deckte im Herbst 1986 das deutsche Wochenmagazin «Stern» auf. Wilhelm Weissgärber habe sich nach Sri Lanka abgesetzt und sei dort auf einer «Baby-Farm» anzutreffen.[756] Der «Stern» hatte umfassend recherchiert und zudem herausgefunden, dass die sri-lankische Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland eine Kopie der Unterlagen der Adoptionsinteressenten nicht an die zuständige Behörde, das Department of Probation and Child Care Services, schicke, sondern direkt an eine private Vermittlungsorganisation, die Dawn de Silva informiere. Dies war ein Hinweis darauf, dass die sri-lankische Vertretung in diesem europäischen Land dem Vermittlungs-Duo de Silva und Weissgärber direkt Adoptionsinteressierte respektive Kunden zuhielt. Das deutsche Wochenmagazin war auch darüber informiert, um welche Summen es dabei ging: «Zahnarzt Weissgärber verdient an jedem Kind zwischen 7'000 und 15'000 Mark.»[757] Solche Beträge wurden auch in anderen Dokumenten genannt.[758] Der Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft, Claude Ochsenbein, hatte von Adoptiveltern erfahren, dass sie für die Vermittlung eines Babys durch Alice Honegger CHF 10'000 bezahlt hätten und dass eine Agentur in den Niederlanden mindestens CHF 20'000 verlangte.[759]

Aufgrund des Artikels im «Stern» leitete die Staatsanwaltschaft des Landgerichts Hanau im Herbst 1986 ein neues Ermittlungsverfahren gegen den Mann ein. Sie prüfte, ob er sich mit illegalen Adoptionsgeschäften strafbar gemacht hatte.[760] Trotz der Hinweise im «Stern» konnte der Aufenthalt des Mannes, dessen Name in den untersuchten Akten und einschlägigen Zeitungsartikeln in verschiedenen Schreibweisen erscheint, nicht ermittelt werden. Und dabei blieb es. Noch 1990 wird in einem Bericht des deutschen Bundestags zum Thema Kinderhandel festgehalten: «Offensichtlich verfügte Weissgerber[761] über gute Beziehungen – und vermutlich auch entsprechende Protektion – zu hochrangigen Personen des öffentlichen Lebens. [...]. Aus diesem Grunde stellte die zuständige deutsche Staatsanwaltschaft

[754] Zeitschriftenartikel «Handelsware Babys», in: «Stern» vom 2.10.1986, S. 126–138.
[755] Ebd.
[756] Ebd.
[757] Ebd.
[758] Von DM 10'000 war im «Sunday Observer» vom 20.12.1981 die Rede. Der Betrag von CHF 15'000 wurde in einem Schreiben von 10.12.1981 zwischen einem Adoptivelternpaar und dem Regierungsrat F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, genannt, in: StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier III.
[759] «[...] des familles suisses m'ont assuré qu'ils avaient dû lui verser Frs. 10000.–», in: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen, 3.5.1982.
[760] Vgl. Dossier mit Dokumenten zum Fall Weissgärber, vom Adoptionsspezialisten Rolf P. Bach, Leiter der Gemeinsamen Zentralen Adoptionsstelle der 4 Norddeutschen Bundesländer in Hamburg, den Autorinnen des Berichts zur Verfügung gestellt.
[761] Warum der Nachname des gesuchten Zahnarzts im Bericht des Deutschen Bundestages hier eine andere Schreibweise erfährt, ist nicht klar. Möglicherweise handelt es sich um einen Schreibfehler. Da Wilhelm Weissgärber aber mit verschiedenen Identitäten ausgestattet gewesen sein soll, könnte der Name «Weissgerber» in behördlichen Akten erwähnt worden sein. Auch sein Vorname kommt in Varianten vor, wie etwa «Willy» oder «Wilhelm».

für den durch Interpol wegen Vermögens- und Betrugsdelikten gesuchten Weissgerber keinen Auslieferungsantrag. Es bestanden Vermutungen, dass er sich unter dem Namen seiner Frau («de Silva») nach Kenia (Nairobi), möglicherweise mit einem sri-lankischen Pass abgesetzt haben könnte. Seither hat die Botschaft nichts mehr von ihm – auch nicht durch Presseberichte – gehört. Seine Frau, Dawn de Silva, wurde Anfang 1987 nach ihrer Verhaftung gegen Kaution, vermutlich infolge Protektion, wieder auf freien Fuss gesetzt.»[762] Die Suche nach dem Mann, der seine Patienten betrogen und im Hotel Strand Cabanas mit Dawn de Silva eine «Baby-Farm» betrieben haben soll, verlief in der Bundesrepublik Deutschland wie auch in Sri Lanka im Sand.[763] Heute hält sich der Mann, wenn man seinem Auftritt auf der Internet-Plattform XING Glauben schenken mag, wieder in Deutschland auf. Er gibt auf der Plattform an, fünf Sprachen zu sprechen und Personen zu beraten, die «in Afrika investieren wollen». Auch begleitet er Kunden «bei Operationen im Ausland und beim Einkauf von Edelsteinen».[764]

Die sri-lankischen Behörden mussten im Januar 1987 gegenüber der Presse also einräumen, dass Anwälte und Polizisten, ehemalige Staatsangestellte sowie Spital- und Hotelpersonal in einen illegalen Handel mit Kindern verwickelt waren. Es sei aber niemand zu einer Gefängnisstrafe verurteilt worden, weil das Gesetz Schlupflöcher habe. «Wir sind besorgt und versuchen unser Bestes, um dies zu stoppen», sagte ein Mitarbeiter des Department of Probation and Child Care Services im Januar 1987 gegenüber der Nachrichtenagentur Reuter.[765] Bei den Akteuren handle es sich vorwiegend um arbeitslose Männer, die nach schwangeren Frauen in den Provinzen Ausschau halten und sie davon überzeugen, ihre Kinder abzugeben. Der Fokus läge auf Frauen, die ausereheliche Affären gehabt hätten, während ihre Männer im Ausland arbeiteten sowie alleinstehende und ungebildete Fabrikarbeiterinnen.[766] Damit schoben die sri-lankischen Behörden die Verantwortung für den Kinderhandel in einer ersten Reaktion den sozial Deklassierten zu, arbeitslosen Männern und ungebildeten Frauen. Dies ungeachtet dessen, dass die Adoptionsvermittlung von einer gut ausgebildeten sri-lankischen Elite mit Anwälten, Ärztinnen und ehemaligen Staatsfunktionären organisiert wurde und die Vermittlerinnen und ihre Zuträger nicht nur lokal, sondern auch international vernetzt waren.

Die sri-lankische Regierung setzte in der Folge einen «Untersuchungsausschuss unter der Leitung eines pensionierten Oberrichters» ein. Als sein Bericht erschien, wurde das Thema in den Schweizer Medien noch einmal aufgenommen. Der Untersuchungsausschuss konstatierte, dass von 1'670 untersuchten Adoptionsfällen nur 37 Babys aus staatlichen Kinderheimen gekommen seien. Bei allen anderen seien private Vermittler involviert gewesen. Die Polizei habe zwei «Baby-Farmen» in Touristenregionen der Insel entdeckt. Mittelsmänner würden «mehr als 1000 Dollar» für ein Kind erhalten, die Mutter

[762] Bericht des Deutschen Bundestages, Antwort der Bundesregierung auf die Grosse Anfrage der Abgeordneten Frau Schmidt (Hamburg) und der Fraktion der Grünen, «Zum Problem privater und kommerzieller Adoptionsvermittlung in der Bundesrepublik Deutschland (Kinderhandel)», 27.7.1990, S. 35.
[763] K. Somaratne, «Interpol report on German dentist. Dutch couples take custody of 4 babies», in: «Daily News» vom 3.2.1987, in: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*.
[764] Vgl. dazu https://www.dasoertliche.de/Themen/Wilhelm-Weissgärber/XING/Wilhelm_Weissgaerber und https://www.xing.com/profile/Wilhelm_Weissgaerber, [Screenshot liegt den Autorinnen vor].
[765] S 307-077, Kopien zweier Zeitungsartikel «Big adoption racket in Lanka» vom 20.1.1987 (Meldung von Reuter).
[766] Ebd.

dagegen «nur 40 Dollar», wobei Armut und Prostitution den «Handel begünstigen» würden: «Manchmal würden Prostituierte für den Beischlaf mit Europäern mit dem Ziel bezahlt, hellhäutige Kinder zur Welt zu bringen, weil diese sich leichter an ausländische Ehepaare vermitteln liessen.» Die Regierung in Sri Lanka habe zudem angekündigt, im April einen «Bericht über strengere Adoptionsgesetze» vorzulegen.[767] Doch ein solcher liess auf sich warten. Und obwohl es in einem Regierungsbeschluss hiess, dass Adoptionen für Ausländer seit dem 3. Juni 1987 nicht mehr möglich seien,[768] kamen Kinder für eine Adoption in die Schweiz. Gemäss schweizerischer Botschaft waren früher eingegangene Gesuche beim Department of Probation and Child Care Services «von diesem Beschluss nicht betroffen».[769]

Staatliche Heime

Mitte der 1980er-Jahre waren in Sri Lanka lediglich sieben staatliche Heime registriert.[770] Die meisten Kinder, die aus Sri Lanka für eine Adoption ins Ausland gelangten, wurden vielmehr aus privaten Heimen oder von Privatpersonen vermittelt. Dies war bis zu Beginn der 1990er-Jahre zulässig. Eine strengere gesetzliche Regelung trat erst am 21.2.1992 in Kraft. Danach durften nur noch Kinder adoptiert werden, die zuvor in der Obhut einer staatlich anerkannten Institution gewesen waren. Sie mussten zudem vom Vorsteher oder der Vorsteherin des Department of Probation and Child Care Services ausgewählt worden sein.[771] Bevor es aber zu dieser Reglung kam, dominierten die privaten Heime die Auslandsadoptionen. Darauf machte 1982 bereits Terre des hommes Deutschland aufmerksam: «Während die Anzahl der privaten Auslandsadoptionen in Sri Lanka in den letzten Jahren erheblich angestiegen ist (von 236 Adoptionen im Jahr 1979 auf 707 Adoptionen im Jahr 1981), nahm im gleichen Zeitraum die Zahl der durch die Regierung aus staatlichen Heimen vermittelten Adoptionen erheblich ab (von 48 Vermittlungen 1979 auf 13 Vermittlungen 1981).»[772]

Auch wenn es bis 1992 zulässig war, Kinder aus privaten Heimen ins Ausland zur Adoption zu vermitteln, brauchte es dafür bereits ab 1977 eine Prüfung des Adoptionsantrags durch den Commissioner of Probation and Child Care Services.[773] Die Vorsteherin dieser Behörde, Vinitha Javasinghe, wies jedoch

[767] S 307-077, Zeitungsartikel «Bericht über 'Baby-Farmen' erregt Sri Lanka. Das Geschäft mit der Not», in: «Volksrecht» vom 10.4.1987 (Meldung von Associated Press).
[768] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben von H. Cuennet, Schweizer Botschafter in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen vom 10.6.1987, mit beigelegtem Zeitungsartikel «Applications for Baby adoptions banned», in: «Sun» vom 4.6.1987.
[769] Archiv SEM, S 751.0, Schreiben des Schweizer Botschafters in Colombo, H. Cuennet, an S. Erni (Alt-Botschafter), 30.6.1987 mit Kopie an die Sektion für konsularischen Schutz im Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten und das Bundesamt für Ausländerfragen.
[770] S 307-077, Kopien zweier Zeitungsartikel «Big adoption racket in Lanka» vom 20.1.1987 (Meldung von Reuter).
[771] S 307–751, Adoption of Children (Amendment) Act, Nr. 15 von 1992, zertifiziert am 11.3.1992. Vgl. auch S 307–751, Informationsschreiben des Ministeriums für Wiederaufbau, Rehabilitation und Sozialfürsorge an das sri-lankische Aussenministerium, undatiert. Das Schreiben ist unterzeichnet von P. Ranasinghe, Vorsteher des Department of Probation and Child Care Services.
[772] Vgl. «Bericht über meine Reise nach Sri Lanka und Indien vom 27.9.1982 bis 15.10.1982» von P. Eisenblätter vom 29.11.1982, Adoptionsreferat, Terre des Hommes Deutschland, e.V., den Autorinnen zur Verfügung gestellt von Rolf P. Bach.
[773] CH-BAR#E4110-3#2003/262#220*, «Adoption of Children (Amendment) law, No. 6 of 1977 of the National State Assembly vom 10.2.1977.

darauf hin, dass 1985 nur 30 der rund 1500 Adoptionen überhaupt über ihr Departement abgewickelt worden seien. Diese Situation widerspreche der sri-lankischen Gesetzgebung, die verlangte, dass jeder Antrag auf eine Adoption dem Departement vorgelegt wurde.[774] Vinitha Javasinghe legte offen, dass sie mit gewissen Fehlentwicklungen und Irregularitäten konfrontiert sei.[775] Ob das Department of Probation and Child Care Services bereit zu diesem Zeitpunkt, 1985, und auch noch von anderen sri-lankischen Botschaften im Ausland — systematisch umgangen wurde, wie der «Stern» für die sri-lankische Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland 1987 aufdeckte, müsste untersucht werden, was für diesen Bericht nicht geleistet werden konnte.

Auch, ob das verschärfte sri-lankische Gesetz von 1992 die Vermittlung von Kindern aus privaten Heimen unterband, müsste weiter untersucht werden. Klar ist, dass weiterhin Kinder aus jenen Heimen kamen, die in den 1980er-Jahren als privat galten wie der Konvent Good Shepherd.[776] Ob diese Institutionen ab 1992 allenfalls eine staatliche Anerkennung bekommen hatten, muss ebenfalls offen bleiben. Eine entsprechende Liste war in den untersuchten Akten nicht zu finden.

4.5.3 Behörden und Gerichte in Sri Lanka

In Sri Lanka war das Department of Probation and Child Care Services für Adoptionen zuständig. An dieses Amt hatten sich auch die Adoptionsinteressenten aus dem Ausland zu wenden. Dort mussten sie dem bevollmächtigten Vorsteher, dem Commissioner, ihre Anträge einreichen. Dieses Verfahren war mindestens seit 1976 vorgegeben. Vermutlich weil die Auslandsadoptionen zunahmen, veröffentlichte das Amt damals ein zweiseitiges Dokument, in dem es die wichtigsten Schritte bei einer Auslandsadoption erläuterte.[777] Daraus geht hervor, dass es zum Antrag einen Sozialbericht brauchte, den das Herkunftsland der künftigen Adoptiveltern vorgängig beglaubigt hatte. Ebenso sollte das entsprechende Land den Antrag im Vorfeld gesamthaft genehmigen. Wenn eine Vermittlungsstelle den Sozialbericht im Herkunftsland der künftigen Adoptiveltern erstellte, hatte diese von der dortigen Behörde zugelassen und vom Department of Probation and Child Care Services anerkannt zu sein. Die Adoptionsinteres-

[774] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, handschriftliche Notiz auf einem Schreiben von V. Javasinghe, Vorsteherin des Department of Probation and Child Care Services, an J. L. Kaufmann, schweizerische Botschaft in Colombo, 8.3.1986.
[775] «As certain mis-conceptions and irregularities regarding adoption of Sri Lankan children by non-nationals have been brougth to my notice [...]», in: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben von V. Javasinghe, Vorsteherin des Department of Probation and Child Care Services, an J. L. Kaufmann, schweizerische Botschaft in Colombo, 8.3.1986.
[776] CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Adoptionorder von P. O., 8.12.1993.
[777] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, «Applications should be accompanied by an Adoptive Home Study furnished by a State or Accredited Child Welfare Agency of the applicant's country. The application should also be approved by the state department of the applicant's country. The agency funishing [sic] the report should be approved by the government of the applicants' country and recognized by this department», in: «Procedure followed by the Department of Probation and Child Care Services – in respect of Applications for Adoption of Sri Lanka Children by foreign applicants», 28.5.1976.

senten wurden angehalten, ihren Antrag bei der sri-lankischen Vertretung in ihrem jeweiligen Herkunftsland einzureichen. Diese musste sämtliche Dokumente beglaubigen. Stuften die sri-lankischen Behörden die Bewerber als geeignet ein, wurde in Heimen – in sogenannten State Receiving Homes oder bei der Voluntary Agency for Children's Homes – ein Kind für sie gesucht.[778]

Das Department of Probation and Child Care Services gab an, die Anträge unterschiedlich zu priorisieren. Paare ohne eigene Kinder wurden anderen Bewerberinnen und Bewerbern vorgezogen. An zweiter Stelle kamen jene Eltern, die bereits ein leibliches oder adoptiertes Kind hatten. Wer zwei Kinder vom gleichen Geschlecht hatte, durfte nur noch ein Kind des anderen Geschlechts adoptieren oder ein behindertes Kind. Bereits 1976 hatte das sri-lankische Amt auch Ausschlusskriterien formuliert: «Anträge von Einzelpersonen, Unverheirateten, Verwitweten oder Geschiedenen werden nicht berücksichtigt.»[779] Wer in Frage kam, musste jünger als 45 Jahre alt sein.

Als letzte und dem Department of Probation and Child Care Services übergeordnete Instanz hatte der Vorsteher des Sozialministeriums den Adoptionsantrag zu genehmigen. Erst wenn sein Einverständnis vorlag, wurden die künftigen Adoptiveltern informiert, so lautete zumindest die offizielle Weisung. Das Department of Probation and Child Care Services riet daher den Adoptionsinteressenten, erst zu diesem Zeitpunkt definitive Reisevorbereitungen zu treffen. Das Amt könne sich nicht um Eltern kümmern, «die vor der Genehmigung ihrer Anträge eintreffen».[780] Vor Ort hatten die Bewerberinnen und Bewerber den Commissioner in seinem Büro aufzusuchen.

Wer ein Kind in Sri Lanka adoptieren wollte, musste bereits in den 1970er-Jahren einige gesetzliche Vorschriften erfüllen: Sowohl der künftige Adoptivvater als auch die -mutter hatten älter als 25 Jahre zu sein und eine Altersdifferenz zum Kind von mindestens 21 Jahren aufzuweisen. War ein Kind gefunden, musste das Paar oder dessen Anwalt den Adoptionsantrag beim Amtsgericht am Wohnort des Kindes einreichen. Die künftigen Adoptiveltern hatten persönlich zum Gerichtstermin zu erscheinen. Ihre Anwesenheit sei «unerlässlich», lautete die Vorgabe.[781] Eine Ausnahme war diesbezüglich nur möglich, wenn die Abwesenheit mit einer beglaubigten Erklärung begründet wurde.

Diese Angaben publizierte das zuständige Amt, das Department of Probation and Child Care Services, bereits 1976. Ein Jahr später wurde das sri-lankische Adoptionsgesetz ergänzt. Eine Kopie von diesen Änderungen erhielt auch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement in Bern. Der damalige für Sri Lanka zuständige Schweizer Botschafter in Kuala Lumpur wies im Begleitschreiben darauf hin, dass von Adoptionsinteressenten aus der Schweiz ein ausführlicher Bericht verlangt werde, wenn sie ein Kind aus Sri Lanka adoptieren wollten. Zudem verwies er auf die zahlreichen Fälle von sri-lankischen

[778] Ebd.
[779] Ebd. «Applications from single individuals, unmarried, widowed or divorced will not be considered.»
[780] Ebd. «When the approval of the Minister of Social Services is received, the applicants are informed and it is at this stage that applicants are advised to make firm travel arrangements. It will not be possible for the department to attend to any parents who arrive before their applications are approved.»
[781] Ebd. «The personal attendance in Court of the applicants is essential when the applicants is inquired into.»

Kindern, die von europäischen Familien adoptiert worden waren und schrieb dazu: «Die neue Rechtsvorschrift sieht strengere Massnahmen zur Verhinderung von Missbrauch vor.»[782]

Das Gesetz von 1977 hielt fest, dass eine Adoption Personen vorbehalten war, die in Sri Lanka wohnten. Sollten ausländische Anträge eingehen, war nicht nur der Bericht des Commissioner of Probation and Child Care Services nötig, sondern das Gericht musste auch den «speziellen Umständen» zustimmen.[783] Dem Bericht des Commissioner war ein Sozialbericht beizulegen, den der auswärtige Vertreter der Republik Sri Lanka vorgängig beglaubigt hatte. Dieser Report sollte über die Gesundheit, als auch die sozialen, religiösen und finanziellen Hintergründe der Adoptionsinteressenten Auskunft geben. Zudem musste abgeklärt sein, ob das Paar geeignet war, ein Adoptivkind grosszuziehen. Sprach ein sri-lankisches Gericht eine Adoption aus, musste diese im Geburtsregister von Sri Lanka eingetragen werden.[784] Anerkannte das Aufnahmeland – wie beispielsweise die Schweiz – die Adoption nicht, verlangte Sri Lanka spätestens ab 1979, dass die Pflegeeltern dem zuständigen sri-lankischen Department alle drei Monate einen Bericht über das Kind zukommen liessen, verfasst von einer anerkannten Adoptionsstelle. Nach einer erneuten Adoption im Aufnahmeland forderte Sri Lanka, zumindest offiziell, während drei Jahren halbjährlich einen Bericht.[785] In allen von uns untersuchten Akten fand sich jedoch kein Hinweis darauf, dass es solche Berichte aus der Schweiz je gegeben hätte. Auch seitens Sri Lanka gab es diesbezüglich keine Nachfragen. Dass die Berichte hingegen bei den Adoptionen in Sri Lanka tatsächlich, wenn auch pro forma, verlangt wurden, geht auch aus einem Tagebuch hervor – ebenso, wie die künftigen Adoptiveltern damit umgingen: «Für [...] sollten wir laut Richter auch jeden Monat, genau wie bei [...], einen Bericht des Sozialamtes nach Sri Lanka schicken, damit sie sehen, dass alles so passiert, wie sie es gefordert haben. Die können mich mal. Ganz abgesehen davon, dass ich von Leuten weiss, die das gemacht haben. Die Sri Lankischen Behörden haben die Belege nicht einmal aufbewahrt. Wir sagen aber trotzdem zu allem ganz brav 'ja'. Was wir dabei denken, ist ja egal.»[786]

Nicht nur in Bezug auf diese geforderten regelmässigen Berichte setzten sich Schweizer Adoptionsinteressenten über sri-lankische Vorgaben hinweg. Eine Adoptivmutter wies zum Beispiel darauf hin, dass sie bei ihrem Besuch in Sri Lanka im Dezember 1981 mehrere Frauen getroffen habe, die durch Alice Honegger zu einem Kind gekommen seien. Obwohl das sri-lankische Gesetz vorschreibe, dass beide

[782] «La nouvelle législation introduit des mesures strictes pour empêcher des abus.», in: CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, Schreiben von P. S. Erni, Schweizer Botschafter in Kuala Lumpur [damals auch zuständig für Sri Lanka, Anm. der Autorinnen], an das Amt für Zivilstandswesen im Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, 15.6.1977.
[783] CH-BAR#E4110-03#2003/262#220*, The National State Assembly: Adoption of Children (Amendment) Law, No. 6 of 1977, 10.2.1977.
[784] Ebd.
[785] «Adoptive parents should furnish to this Departement quarterly progress Reports on the child prepared by a recognized Adoption Agency until the adoption is legally confirmed in their country of domicile. Half-yearly follow up reports on the child (together with photographs) should thereafter be sent to this Department through the appropriate Adoption Agency in the country of the applicants, for a period of 3 years from the date of re-adoption or where readoption is not a legal requirement, from the date of arrival of the child in the adopter's country», in: CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, «Note on Child Adoption Procedure for the guidance of persons not resident or domiciled in Sri Lanka», vom Department of Probation and Child Care Services, 19.6.1979.
[786] Tagebuch von R. und R. H., «Adoption Sri Lanka 17.-30. Mai 1986», erhalten vom Verein Back to the Roots, anonymisiert.

Elternteile bei der Adoption anwesend sein müssten, hätten die künftigen Adoptivväter aus der Schweiz gefehlt: «Alle Frauen wiesen fingierte Arztzeugnisse über ihren 'kranken' Ehemann vor.»[787] Auch bei der anderen namhaften Vermittlerin, bei Dawn de Silva, war dies eine gängige Praxis. Sie gab für diese Situation sogar zum Vornherein Anweisungen. Es brauche eine Vollmacht des Ehepartners, um alle Papiere, die es für eine Adoption brauche, allein zu unterzeichnen. Dazu werde ein weiteres Dokument benötigt: «Ein Arztzeugnis, das der abwesenden Person bescheinigt, das tropische Klima nicht zu vertragen ODER dass die Person Angst hat, zehn Stunden in einem Flugzeug zu verbringen.»[788] Mit einem ärztlich bescheinigten Tropenkoller oder einer verbrieften Flugangst konnte eine Person die Adoption in Sri Lanka also auch im Alleingang regeln.

Obwohl bereits 1977 in Sri Lanka die Adoptionen gesetzlich geregelt waren, verliessen sri-lankische Kinder unter zweifelhaften Umständen das Land.[789] Dies geht aus der Korrespondenz zwischen der Eidgenössischen Fremdenpolizei und der schweizerischen Vertretung in Colombo bereits Ende der 1970er-Jahre hervor. In einem Fall fragte eine Mitarbeiterin der schweizerischen Vertretung bei der sri-lankischen Behörde nach, ohne jedoch eine verbindliche Information zu bekommen: «Der Commissioner sagte mir, dass er in einem solchen Fall, wo die Kinder schon weg sind, nicht zuständig sei.»[790] Im Widerspruch zum Gesetz, das Adoptionen ins Ausland nur noch in Ausnahmefällen erlaubte, liess der Commissioner die schweizerische Vertretung zudem wissen, dass in der Schweiz «für die Adoptionen Propaganda gemacht» werden könne.[791] Das heisst auf Seiten des Department of Probation and Child Care Services gab es ein Interesse, dass Kinder zur Adoption ins Ausland vermittelt wurden.

Die sri-lankischen Behörden legten Wert darauf, dass Schweizer Paare nach Sri Lanka reisten, wenn sie ein Kind adoptieren wollten. Der Commissioner würde «einzig und allein mit den künftigen Adoptiveltern [...] verhandeln», lautete die Devise.[792] Er verfügte damit über einen grossen Interpretationsspielraum und war in einer machtvollen Position. Dies umso mehr, als das Department of Probation and Child Care Services gegen aussen betonte, dass es in Sri Lanka keine andere staatlich anerkannten Vermittlungsstellen gebe.[793] Diese Aussage stand allerdings im Widerspruch zu den Bestätigungen des Gerichts, dem District Court in Colombo. Dieses attestierte Dawn de Silva, dass sie eine «anerkannte Vermittlerin für internationale Adoptionen» sei.[794]

[787] CH-BAR#E4300-C01#1998/299#611*, Schreiben eines Ehepaars in G. (AG) und eines Ehepaars in N. (SO) an die Sektion Zivilgesetzbuch, Bundesamt für Justiz, 2.5.1983.
[788] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, «Rules and Regulation for an adoption in Sri Lanka» und «List to bring» von D. de Silva, mit datiertem Begleitschreiben, 15.3.1984.
[789] CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, Schreiben der Sozialberatung einer Gemeinde an deren Vormundschaftsbehörde, 9.8.1977.
[790] CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, Schreiben der Konsularagentur in Colombo an die Eidg. Fremdenpolizei via schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur, 21.10.1977.
[791] CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, Schreiben der Konsularagentur in Colombo an die Eidg. Fremdenpolizei via schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur, 28.10.1977.
[792] Ebd.
[793] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20, Schreiben des Department of Probation and Child Care Services an Bureau genevois d'Adoption in Genf, 13.7.1981.
[794] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Bestätigung des District Court Colombo, 2.7.1982.

Die sri-lankischen Behörden gerieten bereits 1981 im Zusammenhang mit den Auslandsadoptionen international in die Kritik. Medien berichteten über einen Adoptionsskandal und über das lukrative Geschäft mit Kindern. Im Zuge der Presseberichte äusserte sich dazu auch der Minister of Social Services, Asoka Karunaratne. Er sei «hilflos», und die Gesetze seien unzureichend, um den Babyhandel zu unterbinden.[795] Der zuständige Minister gestand nicht nur seine Handlungsunfähigkeit, sondern auch den Verkauf von sri-lankischen Babys. Kurz darauf meldete der Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft, Claude Ochsenbein, an das Bundesamt für Ausländerfragen, dass die Medienberichte die sri-lankische Behörden sensibilisiert hätten. Sie würden nun die Adoptionsfälle restriktiver behandeln. Deshalb käme es zu grossen Verzögerungen. Adoptionsinteressierte hätten «ernsthaft etwas zu erdulden».[796] Ein halbes Jahr später schickte Ochsenbein erneut eine Einschätzung nach Bern. Das Department of Probation and Child Care Services würde von den Ereignissen komplett überrumpelt. Der Generalsekretär des Ministeriums, T. G. Gunasekera, mache sich ernsthafte Sorgen. Man erwäge, das Gesetz zu ändern, die Aufsicht zu verschärfen und die Vermittlungen zu kanalisieren.[797]

Zeigte sich der Generalsekretär gegenüber Ochsenbein besorgt, äusserte er sich nur drei Wochen später gegenüber dem Botschaftsmitarbeiter Edmond R. Chanson beschwichtigend: «Er [Gunasekera] teilt meine/unsere Ansicht vollständig, dass ohne eine Gesetzesänderung [...] nichts zu machen sei. Nach dem Sturm werde sich der Wind bestimmt wieder legen», notierte Chanson.[798] Allerdings verschärften die sri-lankischen Behörden die gesetzlichen Grundlagen nicht. Dabei hatte es innerhalb des Landes durchaus kritische Stimmen gegeben. Ein District Minister (Bezirksminister) von Kandy forderte beispielsweise, die Adoption durch Ausländer gänzlich zu stoppen. «Wir sollten unsere Kinder nicht exportieren», sagte er gegenüber Medien.[799]

Als die sri-lankische Presse die Thematik einige Jahre später wieder aufgriff, wurde bekannt, wie Kinder von «Baby-Farmen» vor Gericht zur Adoption gegeben worden waren. Kinderhändler hätten bettelarme Frauen angeheuert, damit sich diese vor dem Gericht als Müttern ausgaben. Diese sogenannten «acting mothers», also gekaufte Schauspielerinnen, hätten dafür zwischen 1'000 und 3'500 Rupien verdient. Das berichtete die Zeitung «Sun», die sich auf Gespräche mit solchen Akteurinnen stützte.[800] Eine Ko-

[795] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, A. Karunaratne: «I'm helpless», in: «Sun» vom 3.12.1981.
[796] «[…] qu'ils pourraient rapidement prendre possession de leurs enfants, ont sérieusement pâti», in: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20, Schreiben von C. Ochsenbein an das Bundesamt für Ausländerfragen, 14.12.1981.
[797] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von C. Ochsenbein an das Bundesamt für Ausländerfragen, 3.5.1982.
[798] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Aktennotiz betreffend Adoption von Sri Lanka Kindern, E. R. Chanson, 25.5.1982.
[799] W.P.S. Dissanayake (District Minister for Kandy): «We are a nation of self respecting people, therefore we should not allow our children to be adopted by foreigners. We should not export our children.», zitiert in: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Zeitungsartikel «Stop baby farming to foreigners», in: «Daily News» vom 16.12.1983.
[800] «Prostitutes, destitutes and vagrants drawn out of the city's underworld are being hired by unscrupulous baby traders – to pose off as 'mothers' in the eyes of the law. 'Sun' investigations reveal, that for the mere appearance in court [...] as the mother of an infant, a woman earns an average fee ranging from Rs. 1000 to 3500.», zitiert in:

pie des Zeitungsartikels schickte die schweizerische Botschaft sowohl an das Bundesamt für Ausländerfragen als auch an das Bundesamt für Justiz.[801] Auch der Sozialarbeiter Pedro Sutter, der sich im Sommer 1984 in Colombo ein Bild vom Adoptionsverfahren machte und verschiedene Kinderheime besuchte, erfuhr davon. Eine Ordensschwester im Good Shepherd Konvent wies ihn auf diesen Missstand hin: «Es sei auch möglich, dass die vor Gericht erscheinenden Frauen nicht immer die Mütter seien und das Geburtsdatum event. nicht stimmt.»[802]

In Sri Lanka blieb das zuständige Department of Probation and Child Care Services über Jahre hinweg tatenlos. Darüber hinaus gab es Hinweise, dass seine Mitarbeiter von den Machenschaften selbst profitierten. Als die Polizei die «Baby-Farm» von Dawn de Silva aushob, gab einer der Adoptionsinteressenten an, dass das Department of Probation and Child Care Services ihn dorthin verwiesen hatte.[803]

Im Frühling 1987 publizierte die sri-lankische Regierung gemäss Medienberichten den Report eines Untersuchungsausschusses und kündigte verschärfte Adoptionsgesetze an. Dieser zeigte auf, dass nur ein verschwindend kleiner Teil der Kinder, die ins Ausland vermittelt wurden, aus staatlichen Kinderheimen stammten.[804] Im Sommer 1987 stoppte die Regierung die Auslandsadoptionen vorübergehend. Neue Anträge konnten vorerst nicht eingereicht werden, hängige Gesuche waren allerdings vom Beschluss nicht betroffen.[805] Ende 1987 rief schliesslich der Justizminister ein Komitee ein, um das Adoptionsrecht überarbeiten zu lassen.[806] Die Änderungen verzögerten sich, weil der Vorsitzende starb.[807] Im Herbst 1988 informierte die schweizerische Vertretung in Colombo den Bund, dass der Adoptionsstopp in Sri Lanka wieder aufgehoben war.[808] Erst vier Jahre später beschloss das sri-lankische Parlament ein neues Adoptionsgesetz. Von 1992 an wurden Zahlungen und Vergütungen in Bezug auf eine Adoption verboten. Neu wurde im Gesetz zudem verankert, dass Auslandsadoptionen auf Kinder aus staatlichen Heimen begrenzt wurden.[809]

CH-BAR#E4110-03#2003/262#220*, W. Delrene, W. Rajiv, «Instant Mothers' help Baby Sales Racket», in: «Sun» vom 12.11.1985.

[801] CH-BAR#E4110-03#2003/262#220*, Notiz «Im Anschluss an mein Schreiben vom 22.10.1985» [Unterschrift nicht lesbar, mit Stempel der schweizerischen Botschaft in Sri Lanka, Anm. der Autorinnen], neben Zeitungsartikel «Instant Mothers' help Baby Sales Racket», Kopie geschickt an das Bundesamt für Ausländerfragen und Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht.

[802] Dokument «Besuche von Kinderheimen in Colombo», verfasst von P.Sutter, 12.9.1984, den Autorinnen und im Juni 2018 dem Staatsarchiv des Kantons St. Gallen übergeben.

[803] CH-BAR#E2200.130#1997-8#21*, Zeitungsartikel «'Tourists' at the farm demand their babies», in: «Sun» vom 24.1.1987.

[804] S 307-077, Zeitungsartikel «Bericht über 'Baby-Farmen' erregt Sri Lanka. Das Geschäft mit der Not», in: «Volksrecht» vom 10.4.1987.

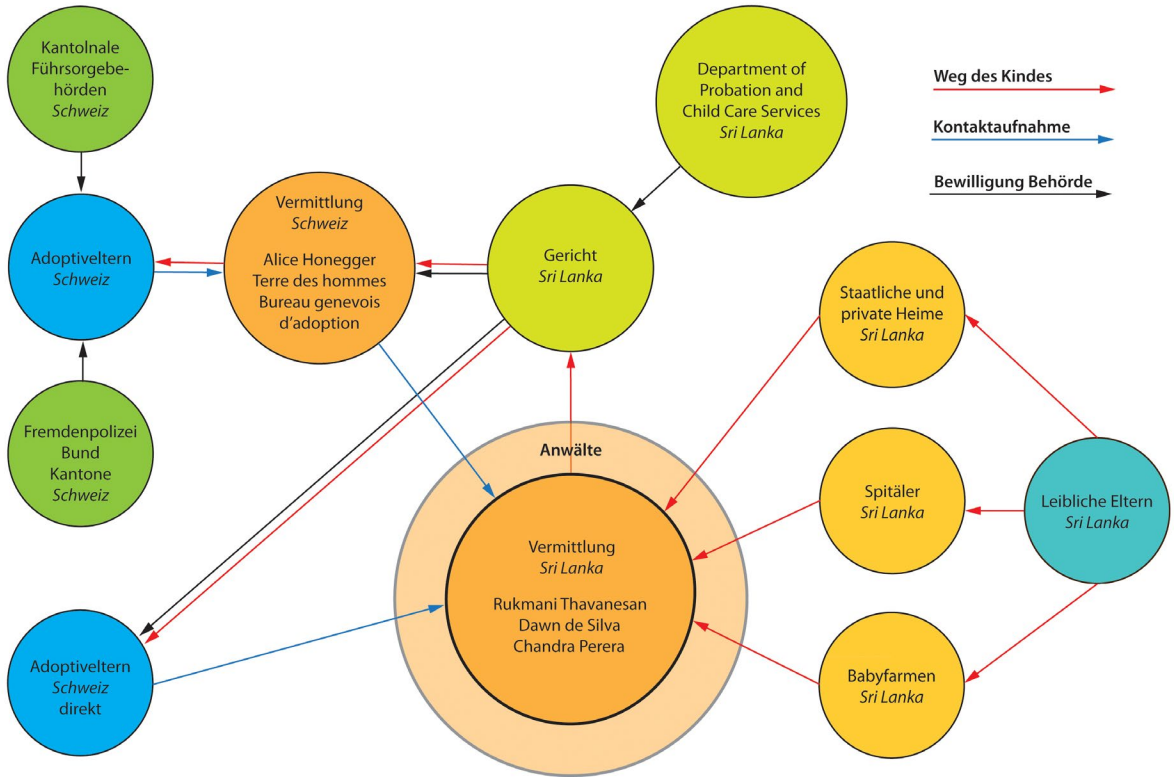
[805] CH-BAR#E2200.130#1997-8#21*, Schreiben von H. Cuennet, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen, 10.6.1987.

[806] CH-BAR#E2200.130#1997-8#21*, «New Laws to control infant trade», in: «Divaina» vom 12.2.1987.

[807] CH-BAR#E2200.130#1997-8#21*, Schreiben von H. Cuennet, Schweizer Botschafter in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen, 5.5.1988.

[808] CH-BAR#E2200.130#1997-8#21*, Schreiben von A. Mathys, Kanzleivorsteher, an das Bundesamt für Ausländerfragen, 26.9.1988.

[809] S 307-751, Adoption of Children (Amendment) Act, No. 15 of 1992. Im Amtsblatt publiziert am 11.3.1992.



Grafik: Akteurinnen und Akteure der Sri-Lanka-Adoptionen in der Schweiz im Untersuchungszeitraum

4.6 Fazit – 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.[810] 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 verstiess 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.

[810] CH-BAR, E4300C-01#1998/299#608* und StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Bericht «Voraussetzungen zur Einreise ausländischer Kleinkinder zwecks späterer Adoption» des Bundesamts für Ausländerfragen, 11.5.1982.

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 aufgeflogen 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.

5 Die Rolle der schweizerischen Bundesbehörden

5.1 Die schweizerische Vertretung, wirtschaftliche Zusammenarbeit und politischer Hintergrund

Die erste schweizerische Vertretung eröffnete der Bundesrat bereits 1916 im damaligen Ceylon.[811] Als das Land 1948 innerhalb des Britischen Commonwealth unabhängig wurde, anerkannte die Schweiz den Inselstaat. Acht Jahre später, 1956, wurde das schweizerische Konsulat in eine Gesandtschaft umgewandelt und 1968 zu einer eigenständigen Botschaft.[812] Diese wurde allerdings 1976, im Nachgang zum Bericht «Florian», wieder geschlossen.[813] Eine Arbeitsgruppe des Bundes hatte damals Massnahmen zur Revision der Beamtenordnung und für eine schlankere Verwaltung vorgeschlagen, um die Bundeskasse zu entlasten.[814] In der Folge war die Schweiz nur noch mit einer Konsularagentur in Sri Lanka vertreten. Wichtige Angelegenheiten wurden in diesem Zeitraum von der schweizerischen Botschaft in Kuala Lumpur, Malaysia, geregelt. Im Jahr 1980 eröffnete die Schweiz wieder eine Botschaft in Colombo.[815] Diese hatte bedeutend weitergehende Kompetenzen als die Konsularagentur, die nicht von einem Berufsbeamten, sondern lediglich von einem Honorarkonsul geführt worden war.[816]

Die Zahl der mehrheitlich deutschsprachigen Schweizerinnen und Schweizer, die sich auf der Insel aufhielten, war lange sehr klein. Es handelte sich um einzelne Kaufleute, Missionare, Plantagenbesitzer oder Hoteliers. In den 1920er-Jahren lebten rund 50 Personen aus der Schweiz in Ceylon, 1960 waren es zwischenzeitlich doppelt so viele, doch ging die Zahl wieder zurück. Nur gerade 45 Schweizerinnen und Schweizer lebten 1976 in Sri Lanka, zu jenem Zeitpunkt, als die Adoptionsvermittlungen anliefen.[817] Der Kreis der Auslandschweizerinnen und -schweizer war für den Konsularvertreter, Edmond R. Chanson, daher überschaubar. Man kannte sich und pflegte Beziehungen, etwa, wenn man am Nationalfeiertag am 1. August zusammenkam.

Die Schweiz nahm in den 1970er-Jahren mit Sri Lanka wirtschaftliche Beziehungen auf und handelte mit dem Inselstaat ein Transferkredit-, ein Doppelbesteuerungs- und ein Investitionsabkommen aus.[818] So erhielt Sri Lanka 1979 einen Kredit in der Höhe von CHF 30 Millionen. Die eine Hälfte stellte der

[811] Der Inselstaat wurde bis 1972 Ceylon genannt und heisst seither Demokratische Sozialistische Republik Sri Lanka, in: https://de.wikipedia.org/wiki/Sri_Lanka, Zugriff am 13.6.2019.
[812] https://dodis.ch/R9911, Zugriff am 22.11.2019.
[813] Ebd.
[814] https://dodis.ch/48439, Zugriff am 13.6.2019 und https://dodis.ch/49962, Zugriff am 13.6.2019.
[815] https://dodis.ch/R9911, Zugriff am 22.11.2019.
[816] https://www.renaca.ch/wasmacht-dt.html, Zugriff am 7.6.2019.
[817] https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/003427/2013-06-06/, Zugriff am 13.6.2019.
[818] https://dodis.ch/48439, Zugriff am 13.6.2019.

Bund, die andere ein Konsortium mit der Beteiligung von Schweizer Banken zur Verfügung.[819] Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Sri Lanka wurden dadurch enger. Der Lebensmittelkonzern Nestlé etwa baute 1980 seine Produktion aus. Zu einem weiteren Abkommen über die gegenseitige Förderung und den Schutz von Investitionen zwischen der Schweiz und Sri Lanka kam es 1981, das am 12. Februar 1982 in Kraft trat.[820] Schweizer Unternehmer waren in Sri Lanka gern gesehen. Am 1. August wurde der Schweiz sogar in der sri-lankischen Presse die Ehre erwiesen. So richteten Firmen in Inseraten Grüsse an den Bundesrat und an die Schweizer Bevölkerung aus, etwa ein Unternehmen, das damals mit der Firma Schindler zusammenarbeitete und in Sri Lanka landauf landab Aufzüge installierte.[821]

Neben den wirtschaftlichen Beziehungen ist mit Blick auf die Adoptionsvermittlungen in die Schweiz auch die damalige politische Situation in Sri Lanka zu bedenken. Ab 1983 herrschte im Inselstaat ein Bürgerkrieg, in dem tamilische Separatisten um Unabhängigkeit kämpften. Vor allem die Liberation Tigers of Tamil Eelam forderte, aus den tamilischen Siedlungsgebieten im Norden und Osten der ansonsten singhalesisch dominierten Insel einen unabhängigen Staat zu bilden. Der Bürgerkrieg endete 2009 mit dem militärischen Sieg der sri-lankischen Regierungstruppen.[822] Ob es zwischen dem Bürgerkrieg und dem Höchststand der Adoptionszahlen von Kindern aus Sri Lanka in den 1980er-Jahren einen Zusammenhang gibt, konnte für den vorliegenden Bericht nicht grundlegend untersucht und abschliessend beurteilt werden. Es gibt aber Hinweise, dass es zwischen dem Bürgerkrieg und den Auslandsadoptionen keinen nennenswerten Zusammenhang gab, wie man auf den ersten Blick vermuten würde. Zum einen setzte der Boom, Kinder ins Ausland zur Adoption zu geben, in Sri Lanka bereits 1980 ein, also einige Jahre vor dem Beginn des Bürgerkriegs. Zum anderen stammten die sri-lankischen Kinder, die in die Schweiz vermittelt wurden und in den Akten erwähnt sind, ausschliesslich aus dem südwestlichen Teil der Insel (vgl. Kapitel 6.1 und 6.2) und damit nicht aus dem Bürgerkriegsgebiet im Nordosten. Zudem ist nie davon die Rede, dass es sich um Flüchtlingskinder handelte. Und schliesslich wird in den sri-lankischen Dokumenten, die sich in den von uns untersuchten Quellenbeständen befinden, der Bürgerkrieg nicht thematisiert und nie als Grund für die Weggabe eines Kindes ins Ausland genannt. Das Wort «Bürgerkrieg» fällt lediglich auf Seiten eines Adoptivvaters, der bei zwei von mehre-

[819] Vgl. Zeitungsartikel «Swiss Govt. help Lanka's developement», in: «Daily News» vom 1.8.1984.
[820] https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19810247/index.html, Zugriff am 13.6.2019.
[821] Vgl. Inserat der Alliance Trading & Engineering Services Ltd., «Greetings to the Government and people of Switzerland on Swiss national Day», in: «Daily News» vom 1.8.1984.
[822] Vgl. Destradi 2009; Staatssekretariat für Migration SEM, Focus Sri Lanka: Lagebild, Bern-Wabern, 5.9.2016, 48 S., https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/herkunftslaender/asien-nahost/lka/LKA-lagebild-2016-d.pdf; UNO Human Rights Council: Promoting reconciliation, accountability and human rights in Sri Lanka, A/HRC/30/L.29, Art. 12 14.10.2015, https://www.refworld.org/country,,,,LKA,,56b1bdb64,0.html; https://www.gfbv.ch/de/kampagnen/sri-lanka/, https://icr.ethz.ch/teaching/archive/konflikt/ss2018/W12%20Vorlesung.pdf, https://www.gfbv.ch/de/kampagnen/sri-lanka/, https://de.wikipedia.org/wiki/B%C3%BCrgerkrieg_in_Sri_Lanka, Zugriff am 28.10.2019.

ren Kindern aus Sri Lanka, die er aufgenommen hat, nachträglich, das heisst zum Zeitpunkt der Adoption, angibt, sie seien «Kriegswaisen» gewesen.[823] Allerdings kamen auch diese Kinder zu einem Zeitpunkt in die Schweiz, als in Sri Lanka noch kein Bürgerkrieg herrschte.

Bei den aus Sri Lanka aufgenommenen Adoptivkindern handelte es sich um Töchter und Söhne singhalesischer Eltern. Tamilische Kinder kamen erst in der Folge des Bürgerkriegs mit tamilischen Asylsuchenden in die Schweiz. Es wäre noch zu klären, in welchem Verhältnis die bereitwillige Aufnahme von künftigen Adoptivkindern und die Zurückhaltung bei tamilischen Flüchtlingen Ende der 1980er- und Anfang der 1990er-Jahre in der Schweiz zueinanderstanden.[824]

5.2 Kompetenzen der Bundesbehörden im Zusammenhang mit Auslandsadoptionen

Mit internationalen Adoptionen befassten sich vor allem zwei Bundesämter: das Bundesamt für Ausländerfragen und das Bundesamt für Justiz. Beide Bundesämter standen im Austausch mit der schweizerischen Vertretung in Colombo. Sie wussten früh über die Vorgänge in Sri Lanka Bescheid und waren über den dortigen Kinderhandel informiert.

Bundesamt für Ausländerfragen

Mit der grossen Reform der Verwaltungsorganisation von 1979 wurde die Eidgenössische Fremdenpolizei unbenannt: Die Behörde hiess ab 1980 Bundesamt für Ausländerfragen. Dieses war innerhalb des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements für die Vorbereitung und den Vollzug der Erlasse über Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung ausländischer Staatsangehöriger zuständig.[825] Die wichtigste gesetzliche Grundlage blieb das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG), das 1934 in Kraft getreten war. Dieses Gesetz war gültig, bis schliesslich 2008 das neue Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) vom 16. Dezember 2005 in Kraft trat (vgl. Kapitel 3.1).[826] Der Bundesrat hatte die Oberaufsicht und legte in Verordnungen und Kreisschreiben die notwendigen Ausführungsbestimmungen zur Anwendung des ANAG fest.[827]

[823] StASG, A 393/5 (1983/10) und A 393/5 (1983/2).
[824] Asylgesuche aus Sri Lanka in der Schweiz erreichten 1991 einen Höhepunkt. Vgl. Bundesamt für Statistik, Asylgesuche aus Sri Lanka in der Schweiz, zit. in: https://icr.ethz.ch/teaching/archive/konflikt/ss2018/W12%20Vorlesung.pdf, Folie 30, Zugriff am 29.10.2019.
[825] Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter vom 9.5.1979.
[826] ANAG, SR 142.20.
[827] Art. 25, ANAG.

Das Bundesamt für Ausländerfragen war bei den internationalen Adoptionen für Fragen rund um die Einreise dieser Kinder in die Schweiz und deren Aufenthalt zumindest teilweise zuständig. Da gemäss ANAG die Kompetenzen zwischen dem Bund und den Kantonen aufgeteilt waren, lag es in der Verantwortung des Wohnkantons der künftigen Adoptiveltern, die Einreise- und Aufenthaltsbewilligung für das Kind auszustellen.[828] Allerdings musste das Bundesamt für Ausländerfragen eine sogenannte eidgenössische Zustimmung[829] dazugeben, und zwar für eine bestimmte Dauer mit der Möglichkeit zur Verlängerung.[830] Das Bundesamt für Ausländerfragen führte auch das Ausländerzentralregister.[831] Dieses führte seit 1983 Statistiken. Ihm musste jede erteilte Einreisebewilligung für ein Kind gemeldet werden.[832]

Bundesamt für Justiz

Die Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, die seit 1902 bestand, wurde 1979 mit dem neuen Verwaltungsorganisationsgesetz in Bundesamt für Justiz umbenannt. Als Fachbehörde des Bundes für Rechtsfragen war es beauftragt, rechtliche Erlasse vorzubereiten und die Bundesverwaltung bei Rechtsetzungsgeschäften zu beraten. Richterliche Aufgaben hatte es hingegen nicht wahrzunehmen.[833] 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.[834] Deshalb hatte es bei der Revision der verschiedenen Adoptionsverordnungen in den 1980er-Jahren auch die Federführung. An den konkreten Adoptionsverfahren im

[828] Dokument «Postulat Ruiz (17.4181), Adoption internationale avec le Sri Lanka dans les années 1980» von S. Marconato, S. 7, in: S. Marconato, Staatssekretariat für Migration, E-Mail an N. Ramsauer, 27.11.2019.
[829] «l'approbation fédérale», zit. in: Dokument «Postulat Ruiz (17.4181), Adoption internationale avec le Sri Lanka dans les années 1980» von S. Marconato, S. 7, in: S. Marconato, Staatssekretariat für Migration, E-Mail an N. Ramsauer, 27.11.2019.
[830] Art. 52, Abs. 1b, Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) vom 6. Oktober 1986, SR 823.21.
[831] Registriert wurden u. a. die Motive einer Zu- resp. Auswanderung: Studienaufenthalt, Aufenthalt zwecks Erwerbstätigkeit, Familienzusammenführung etc. Im Jahr 1994 gab eine Verordnung dem Bundesamt für Ausländerfragen die Aufgabe, in Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen und den Kantonen ein automatisiertes Zentralregister zu führen (SR 142.215). Dieses System wurde 2003 weiter vereinheitlicht (SR 142.51). Das ANAG schrieb in Art. 14 vor, dass regelmässig statistische Daten über die Ausländer in der Schweiz zu erheben waren. Vgl. Dokument «Postulat Ruiz (17.4181), Adoption internationale avec le Sri Lanka dans les années 1980» von S. Marconato, S. 7f, in: S. Marconato, Staatssekretariat für Migration, E-Mail an N. Ramsauer, 27.11.2019. Zu den statistischen Daten, die das Bundesamt für Ausländerfragen erfasste, vgl. Kapitel 2.2.
[832] Internes Zirkularschreiben Nr. 7/83 vom 21.3.1983 und maschinenschriftliches Dokument «Erteilte Einreisebewilligungen an ausländische Pflege- und Adoptivkinder nach Staatsangehörigkeit seit 1973» des Bundesamts für Ausländerfragen, Zentrales Ausländerregister, zit. in: Dokument «Postulat Ruiz (17.4181), Adoption internationale avec le Sri Lanka dans les années 1980» von S. Marconato, S. 8, in: S. Marconato, Staatssekretariat für Migration, E-Mail an N. Ramsauer, 27.11.2019. Beide Dokumente befinden sich im Archiv des SEM. Parallel zur Registrierung im Zentralen Ausländerregister wurde ein individuelles Dossier eröffnet, das in der sogenannten Personenregistratur erfasst war, was damals noch keine automatisierte Datenerfassung war wie heute. Das Dossier enthielt die Dokumente, die für das Erteilen einer Einreisebewilligung relevant waren. Vgl. ebenfalls Dokument «Postulat Ruiz (17.4181), Adoption internationale avec le Sri Lanka dans les années 1980» von S. Marconato, S. 8, in: S. Marconato, Staatssekretariat für Migration, E-Mail an N. Ramsauer, 27.11.2019.
[833] Bundesamt für Justiz (Hg.) 2002, S. 2.
[834] Art. 7, Abs. 2, Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter vom 9.5.1979; Bundesamt für Justiz (Hg.) 2002, S. 2, 28–31.

Untersuchungszeitraum des Berichts zwischen 1973 und 1997 war das Bundesamt für Justiz allerdings nicht beteiligt, da der Vollzug bei den Kantonen lag. Dies änderte sich erst 2003 mit der Ratifikation des Haager Übereinkommens, als es neu zur eidgenössischen Aufsichtsbehörde über die Adoptionsvermittlungsstellen wurde. Hingegen war die übergeordnete Behörde des Bundesamts für Justiz, das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, gegen die Verfügungen der kantonalen Aufsichtsbehörden beschwerdeberechtigt.[835] Dass es dieses Recht in Bezug auf Sri Lanka-Adoptionen ausgeübt hat, geht aus dem untersuchten Archivmaterial nicht hervor.

5.3 Frühe Warnungen

«Meines Erachtens muss man sich hüten, selbst bei gutem Willen, Falsches zu tun. Keine normale Mutter verzichtet gerne auf das eigene Kind.»[836]

Die Eidgenössische Fremdenpolizei war die Bundesbehörde, die früh mit Adoptionen aus dem Ausland konfrontiert war. Sie musste die Einreiseanträge für die ausländischen Kinder prüfen und bewilligen oder ablehnen. Ab den 1960er-Jahren hatte sie sich zunehmend mit internationalen Adoptionen zu befassen. In den 1970er-Jahren stellten die Beamten einen starken Anstieg fest. Reisten in den 1960er-Jahren etwa 100 Kinder jährlich zwecks einer Adoption in die Schweiz ein, waren es 1975 bereits 40 pro Monat.[837] Dabei kamen sie nicht immer gemäss Vorschriften an, worauf René Pachter, Mitarbeiter und späterer Adjunkt bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei, in einem Vortrag im Jahr 1975 hinwies. Vielmehr würden manche Kinder durch ihre künftigen Adoptiveltern oder Vermittler «in Unkenntnis der geltenden Bestimmungen in unser Land» gebracht.[838] Das neue Adoptionsgesetz, das 1973 in Kraft trat, habe diesen Trend ebenso beschleunigt wie die «Reiselust der Schweizer», die vermehrt ferne Länder aufsuchten.[839] Vor Ort würden künftige Adoptiveltern die Ausreise eines Kindes selber organi-

[835] Art. 24, Abs. 2, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[836] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, R. Pachter, «Die Praxis hinsichtlich der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für ausländische Pflege- und Adoptivkinder in der Schweiz», Referat an der Regionalkonferenz der Fremdenpolizeichefs und deren Stellvertreter aus den ostschweizerischen Kantonen vom 8.6. und 9.6.1978 in Savognin.
[837] Archiv SEM, S 751.0, R. Pachter, «Die ausländischen Adoptivkinder im Lichte der Vorschriften und der Praxis der Eidgenössischen Fremdenpolizei», Referat anlässlich der Tagung der Arbeitsgruppe für Adoptivfragen der Schweizerischen Landeskonferenz für Sozialwesen vom 12.5.1975 in Bern.
[838] Ebd.
[839] Ebd.

sieren, wobei sie sich «oft wenig oder überhaupt nicht um die fremdenpolizeiliche Bewilligung zur Hereinnahme des Kindes in unser Land» kümmerten.[840] Deshalb brauche es dringend eine «bessere Aufklärung der interessierten Kreise», forderte Pachter.[841]

Nach 1975 schienen die Adoptionsinteressenten besser informiert. Drei Jahre später waren Einreisen von Kindern ohne fremdenpolizeiliche Bewilligung «glücklicherweise selten geworden», vermerkte Pachter 1978 an der Regionalkonferenz der Fremdenpolizeichefs und deren Stellvertreter aus den ostschweizerischen Kantonen.[842] Unverändert sei jedoch, dass die meisten der künftigen Adoptiveltern nicht aus Mitleid handelten, um ein Kind in Not zu retten. Vielmehr versuchten sie, sich mit Hilfe einer Auslandsadoption ihren Kinderwunsch zu erfüllen, hielt René Pachter fest.[843] Mit seinen Referaten versuchte er, die Vorsteher der kantonalen Fremdenpolizeien für die Thematik zu sensibilisieren.[844] Dabei fällt auf, dass Pachter bereits ab Mitte der 1970er-Jahre zentrale Probleme benannte, bevor der Boom der internationalen Adoptionen einsetzte. Trotz dieser frühen Warnungen blieben die meisten Fragen in den folgenden zwei Jahrzehnten virulent.

Zu den strittigen Punkten gehörten die Abklärungen der Pflegekinderbehörden. Sie mussten prüfen, ob sich Adoptionsinteressenten überhaupt dafür eigneten, ein Kind bei sich aufzunehmen. Diese Vorkehrung sei im Interesse des Kindes und somit unerlässlich, betonte Pachter bereits 1975. Er verwies auf «mehrere Fälle», bei denen sich die Aufnahme eines Kindes als «schwerer Fehlschlag erwies, weil die familieninterne Konstellation der Pflegeeltern die richtige Betreuung des Kindes gänzlich ausschloss».[845] Als problematisch erachtete er, dass die Mehrheit der Eltern ihre Kinder im Ausland selbst «auswählten». Das treffe auf fast zwei Drittel aller Fälle zu, betonte Pachter 1979 an der Konferenz der kantonalen Fremdenpolizei-Chefs der Romandie, Bern und dem Tessin.[846] Seriöse Vermittler würden hingegen die Ehepaare prüfen und bei fehlender Eignung Kandidatinnen und Kandidaten ausschliessen. Terre des hommes, so Pachter, lehne einen Viertel der Adoptionsinteressenten ab. Zwar mussten auch die Pflegekinderbehörden diese prüfen. Allerdings wies Pachter bereits 1978 darauf hin, dass die Verhältnisse von den einzelnen Behörden «oft mit verschiedenen Massstäben bewertet» würden.[847] Die Eidgenössische Fremdenpolizei frage in gewissen Fällen nach – etwa, wenn ein Kleinkind zu betagten Paaren kommen sollte. Doch seine Behörde könne diesbezüglich «nur begrenzt wirken».[848] Entstünden

[840] Ebd.
[841] Ebd.
[842] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, R. Pachter, «Die Praxis hinsichtlich der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für ausländische Pflege- und Adoptivkinder in der Schweiz», Referat an der Regionalkonferenz der Fremdenpolizeichefs und deren Stellvertreter aus den ostschweizerischen Kantonen vom 8.6. und 9.6.1978 in Savognin.
[843] Ebd.
[844] Vgl. CH-BAR#E2200.130#1995/174#20* und Archiv SEM, S 751.0: R. Pachter hielt Vorträge in Savognin (8. und 9.6.1978) und Genf (7. und 8.6.1979).
[845] Archiv SEM, S 751.0, R. Pachter, «Die ausländischen Adoptivkinder im Lichte der Vorschriften und der Praxis der Eidgenössischen Fremdenpolizei», Referat anlässlich der Tagung der Arbeitsgruppe für Adoptivfragen der Schweizerischen Landeskonferenz für Sozialwesen vom 12.5.1975 in Bern.
[846] Archiv SEM, S 751.0, R. Pachter, «Accueil d'enfants étrangers en Suisse en vue d'adoption ou de placement en nourrice sous l'angle des compétences et de la pratique de l'Office fédéral des étrangers», Referat an Konferenz der kantonalen Fremdenpolizei-Chefs der Romandie, Bern und Tessin vom 7. und 8.6.1979 in Genf.
[847] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, R. Pachter, 1978.
[848] Ebd.

nach der Einreise Probleme, trauten sich viele Pflege- respektive Adoptiveltern nicht, sich an Kindesschutzorgane zu wenden. Dafür sei zwar die Fremdenpolizei nicht zuständig, sagte Pachter, aber es «beschäftigt uns [...] sehr, da die Verantwortung der Einreise schlussendlich bei uns liegt».[849] Neben der unterschiedlichen Qualität der Sozialberichte verwies Pachter damit auf ein weiteres Problem, jenes der unzureichend geklärten Zuständigkeiten.

Ebenfalls machte er bereits Mitte der 1970er-Jahre darauf aufmerksam, dass sich die Kinder in den ersten zwei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz in einer rechtlich unklaren Situation befanden. Denn sie mussten mindestens zwei Jahre lang als Pflegekinder bei ihren künftigen Adoptiveltern leben, bevor die Adoption nach hiesigem Recht beantragt und durchgeführt werden konnte. In ihren Herkunftsländern galten sie hingegen als adoptiert (vgl. Kapitel 5.9). Pachter plädierte deshalb schon 1975 für eine direkte Adoption: «Nur die Adoption schafft ein festes Rechtsverhältnis zwischen dem Kind und seinen Betreuern.»[850] Diese Forderung fand jedoch nicht Eingang in die Verordnung, die ab 1978 das Pflegekinderwesen regelte.

Aufgrund des neuen Gesetzes mussten adoptionswillige Paare fortan eine Unterhaltsverpflichtung unterschreiben. Damit sicherten sie zu, dass sie unabhängig von der Entwicklung des Pflegeverhältnisses finanziell für die Kinder aufkamen, selbst wenn diese umplatziert wurden. Ein halbes Jahr nach der Einführung hatte sich diese Vorgabe aber noch nicht in der Praxis etabliert. René Pachter hielt im Juni 1978 dazu fest, dass die Unterhaltsverpflichtung «oft ignoriert oder unvollständig formuliert» werde.[851] Zudem wies er darauf hin, dass nicht alle Kinder nach dem zweijährigen Pflegeverhältnis adoptiert wurden und weiter in einer unsicheren rechtlichen Situation blieben. Dies sei auch bei rund der Hälfte der 2000 Kinder der Fall, die Terre des hommes seit 1967 in die Schweiz vermittelt hatte. Wie deren Situation Ende der 1970er-Jahre gewesen war, darüber konnte Pachter keine Auskunft geben: Das «wissen wir nicht genau».[852]

Auch vertrat Pachter die Meinung, dass Eltern mit einem Adoptivkind aus dem Ausland stärker gefordert waren als jene mit einem Adoptivkind aus der Schweiz: «Das Kind wird ja aus seiner ihm vertrauten heimatlichen Umgebung herausgerissen, möge diese noch so traurig sein, um in eine ganz neue fremdartige Welt verpflanzt zu werden.»[853] Auf diese Entwurzelung mache die Eidgenössische Fremdenpolizei aufmerksam, betonte er an der Ostschweizer Regionalkonferenz der Fremdenpolizeichefs. Allerdings käme dies nicht gut an und brächte der Behörde Opposition und Vorwürfe ein, denn «[d]iese Besorgnis unsererseits wird oft falsch interpretiert».[854] Damit verwies Pachter auf eine weitere Problematik, nämlich dass bei den Auslandsadoptionen nicht das Wohl des Kindes, sondern die Wünsche der Adoptiveltern im Zentrum standen. Damit äusserte er eine grundsätzliche Kritik. Er sprach sich nur dann

[849] Ebd.
[850] Archiv SEM, S 751.0, R. Pachter, 1975.
[851] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, R. Pachter, 1978.
[852] Ebd.
[853] Ebd.
[854] Ebd.

für Adoptionen aus, wenn Kinder entweder verlassen oder Vollwaisen geworden waren: «Für Halbwaisen oder Kinder einer in Not lebender Familie ist Hilfe und Unterstützung an Ort und Stelle zweckmässiger und sinnvoller.»[855] Deshalb dürfe die Adoption lediglich «der letzte Ausweg zur Rettung des Kindes» sein.[856] Könne man ihm in seinem Herkunftsland noch helfen, müsse die Unterstützung dort bevorzugt werden.

Mit René Pachter hatte die Eidgenössische Fremdenpolizei früh einen Adjunkten, der sich differenziert mit den Auslandsadoptionen auseinandersetze und mit Kritik nicht zurückhielt: «Meines Erachtens muss man sich hüten, selbst bei gutem Willen, Falsches zu tun. Keine normale Mutter verzichtet gerne auf das eigene Kind. Wenn man sich mit so viel Eifer für bessere Bedingungen und Hilfe an Ort und Stelle, z. B. in Form von Patenschaften einsetzen würde, wie man sich um die Aufnahme von ausländischen Adoptivkindern bemüht, so wäre bereits einiges getan.»[857] Doch solche frühe Warnungen wurden in den Wind geschlagen, wie die nachfolgenden Kapitel zeigen.

5.4 Die schweizerische Vertretung in Colombo informiert den Bund über Kinderhandel

«Wir möchten ein Baby legal adoptieren und nicht eines, das 'zum Kauf' angeboten wird.»[858]

Mit dem Thema Auslandsadoption hatte sich die schweizerische Vertretung in Colombo bereits in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre zu befassen. In den folgenden Jahrzehnten kam sie zudem immer wieder in Kontakt mit Adoptionsinteressenten, Vermittlerinnen und Anwälten. Daraus ergab sich eine umfangreiche Korrespondenz mit den Bundesbehörden, insbesondere mit der Eidgenössischen Fremdenpolizei und ab 1980 deren Nachfolgebehörde, dem Bundesamt für Ausländerfragen.[859] Anhand dieser Briefwechsel lässt sich ablesen, was beim Transfer von Kindern aus Sri Lanka im Hinblick auf eine Adoption in der Schweiz zum Thema gemacht wurde, welche Punkte umstritten waren und wie die Auseinandersetzungen darüber geführt wurden.

[855] Ebd.
[856] Ebd.
[857] Ebd.
[858] «We would like to adopt a baby legally and not one that is offered 'for sale'», in: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von M. Estermann, schweizerische Botschaft in Colombo, an Ehepaar, 8.6.1982 mit beiliegender Anfrage des Ehepaars, 1.6.1982.
[859] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, vertr. Schreiben von M. Bieri, schweizerische Botschaft in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen betreffend Adoptionsvermittlung von A. Honegger, 22.10.1985.

Fragwürdige Einreisen von Adoptivkindern aus Sri Lanka

Eines der ersten Kinder, das aus Sri Lanka für eine Adoption in der Schweiz vorgesehen war, kam 1974 ins Land. Es handelte sich um einen kleinen Jungen, der neun Wochen alt war, als er im Hotel Queens in Kandy seiner künftigen Adoptivmutter übergeben wurde.[860] Dem kleinen Jungen folgten ab Mitte der 1970er-Jahre weitere Kinder. Die Zahl der Sri-Lanka-Adoptionen nehme zu, hielt die Eidgenössische Fremdenpolizei 1977 fest: «Wir haben in den letzten Jahren wiederholt Einreisebewilligungen für sri-lankische Waisenkinder zwecks Verbleib bei adoptivwilligen Pflegeeltern in unserem Land erteilt.»[861] Bei diesen Kindern handelte es sich allerdings weniger um Waisen,[862] als um unerwünschte uneheliche Kinder.[863] Wurde eine ledige Frau in Sri Lanka damals ungewollt schwanger, geriet sie meist in eine wirtschaftlich prekäre Situation und wurde sozial geächtet. Die unehelich geborenen Kinder erhielten «ohne weiteres die Genehmigung der heimatlichen Behörden», die Insel «definitiv» zu verlassen, wie die Eidgenössische Fremdenpolizei 1977 bemerkte.[864] Sie hatte die schweizerische Botschaft bereits im Dezember 1976 aufgefordert, den zuständigen Stellen in Colombo klarzumachen, was es für die Einreise eines Kindes in die Schweiz brauchte: «Wir bitten Sie, den zuständigen Behörden […] zu empfehlen, keine Platzierung von Adoptivkindern in der Schweiz vorzunehmen, wenn nicht eine formelle Einreisebewilligung unsererseits vorliegt.»[865] Bereits 1976 war sowohl der schweizerischen Botschaft als auch der Eidgenössischen Fremdenpolizei klar, dass die Zahl der Kinder, die aus Sri Lanka zur Adoption ins Ausland gelangte, zunahm. In den sri-lankischen Medien war schon zu diesem Zeitpunkt von einem «Exodus» die Rede, der weitergehe, obwohl die sri-lankische Behörde einen vorübergehenden Adoptionsstopp verordnet hatte.[866]

Und bereits zu diesem Zeitpunkt, 1976, bemerkten die obersten Schweizer Behörden, dass bei den Auslandsadoptionen die gesetzlichen Vorgaben nicht immer eingehalten wurden. Dies machte etwa

[860] Adoptionsdokumente von P. E., den Autorinnen zur Verfügung gestellt, per Mail zugestellt am 16.3.2019.
[861] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben der Eidg. Fremdenpolizei an die schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur, 20.6.1977. Vgl. auch: «[...] several Swiss couples have adopted children from Sri Lanka», in: CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von E. R. Chanson, schweizerische Konsularagentur, betreffend «Adoption of Children by Foreigners» an schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur (Malaysia), 12.5.1977.
[862] Der Begriff «Waisenkind» wurde von den Behörden im Zusammenhang mit Auslandsadoptionen bereits bei der Aufnahme von tibetischen und algerischen Pflegekindern in den 1960er-Jahren fälschlicherweise verwendet. Diese Terminologie verschleierte, dass im Herkunftsland des Kindes noch eine Mutter, ein Vater oder gar beide Eltern existierten. Vgl. Bitter, Nad-Abonji 2018; Macedo 2015. Im Kontext von Heimplatzierungen sprachen Schweizer Behörden in den 1970er-Jahren mitunter auch von «Scheidungswaisen». Vgl. Businger, Ramsauer 2019.
[863] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Colombo an das Bundesamt für Ausländerfragen, 3.5.1982.
[864] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben der Eidg. Fremdenpolizei an die schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur (Malaysia), 20.6.1977.
[865] CH-BAR#E2200.130#1990/130#33*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, an die Fremdenpolizei des Kantons Zürich, 6.12.1976, mit Kopie und Randnotiz an die schweizerische Botschaft in Colombo.
[866] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Zeitungsartikel «Child exodus goes on apace», in: «Sunday Observer» vom 31.10.1976, von der schweizerischen Botschaft am 2.11.1976 an die Eidg. Fremdenpolizei geschickt. Danach ging die Adoption von Kindern aus Sri Lanka «non stop» weiter, trotz einer Direktive des Sozialministeriums, die Adoptionen einzustellen, bis ein ausgewähltes Komitee die Angelegenheit überprüft und einen Rapport gemacht habe.

CVP-Bundesrat Kurt Furgler, Vorsteher des Eidgenössischen Justiz-und Polizeidepartements,[867] gegenüber dem Genfer CVP-Regierungsrat Guy Fontanet geltend. Dieser hatte zuvor kritisiert, dass die Eidgenössische Fremdenpolizei es Adoptionsinteressenten schwermachen würde. Die Abläufe und Zuständigkeiten seien nicht klar.[868] Bundesrat Kurt Furgler hielt darauf entgegen, dass die vorgelegten Anträge auf Einreisebewilligungen zugunsten von ausländischen Adoptivkindern nicht immer die gesetzlich vorgeschriebenen Informationen enthielten. Dies sei vor allem dann der Fall, wenn die Kinder nicht durch eine anerkannte Vermittlung in die Schweiz gelangten.[869] Wenn keine solche Stelle involviert sei, müssten Mitarbeiter seines Departements manchmal Präzisierungen einholen.[870] Aufgrund dieser Argumentation entstand der Eindruck, dass die Behörde in erster Linie bei unabhängigen Adoptionen Nachfragen stellen musste, dass jene Adoptionen aber, die von behördlich anerkannten Vermittlungsstellen organisiert wurden, die gesetzlichen Bestimmungen in der Regel erfüllten.

Bundesrat Kurt Furgler wurde 1980 vonseiten des sozialdemokratischen Nationalrats und Winterthurer Stadtrats Albert Eggli, dem das Pflegekinderwesen von Winterthur unterstellt war, gebeten, die Vermittlungsstelle der Bollinger Fürsorgerin Alice Honegger genauer unter die Lupe zu nehmen.[871] Denn die Winterthurer Pflegekinderfürsorge weigerte sich, weiter mit ihr zusammenzuarbeiten: «Um die Vermittlungstätigkeit von Frau Honegger nicht zu unterstützen hat die Fachgruppe beschlossen, für ihre Stelle keine Berichte mehr auszustellen [...]. Bereits an ihrer Stelle bei der Adoptionsvermittlung in Rapperswil wurde bekannt, dass sie Kinder ins Ausland ‘verkaufte’.»[872] Aus einer handschriftlichen Liste des Bundesamts für Justiz zur «Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973» geht hervor, dass sich «BR Furgler» ab 1980 in der Sache persönlich informieren liess.[873] Auch ordnete er Abklärungen an. Deswegen erhielt der damalige Direktor des Bundesamts für Justiz vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eine entsprechende Anweisung: «Ich ersuche Sie im Auftrag von Herrn Bundesrat Furgler, den Hinweisen in der gebotenen diskreten Form nachzugehen und ihm Bericht zu erstatten. Wenn ich mich richtig erinnere, hatte sich Ihre Sektion ZGB verschiedentlich mit dem Haus

[867] Der St. Galler CVP-Bundesrat K. Furgler stand von 1972 bis 1978 dem Justiz- und Polizeidepartement vor, bis 1982 dem neu benannten Eidg. Justiz- und Polizeidepartement und von 1983 bis 1986 dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, in: https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrat/mitglieder-des-bundesrates/kurt-furgler.html, Zugriff am 13.6.2019.
[868] CH-BAR#E4110.03#2001/64#205*, Schreiben des Genfer Regierungsrats G. Fontanet, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons Genf, an Bundesrat K. Furgler, 15.7.1976.
[869] «Cela est notamment le cas lorsque le placement s'effectue en dehors des intermédiaires [...]», in: CH-BAR#E4110.03#2001/64#205*, Antwort des Bundesrats K. Furgler auf die Kritik des Genfer Regierungsrat G. Fontanet betreffend eines Mitarbeiters der Eidg. Fremdenpolizei, 30.8.1976.
[870] «[...] que les demandes d'autorisations d'entrée présentées en faveur d'enfants étrangers en vue d'adoption ne donnent pas toujours les indications nécessaires quant aux garanties requises légalement», in: CH-BAR#E4110.03#2001/64#205*, Antwort des Bundesrats K. Furgler auf die Kritik des Genfer Regierungsrat G. Fontanet betreffend eines Mitarbeiters der Eidg. Fremdenpolizei vom 30.8.1976.
[871] https://www.parlament.ch/de/biografie/albert-eggli/572, Zugriff am 16.8.2019.
[872] CH-BAR#E4110B#1998-166#396*, Schreiben der Pflegekinderfürsorge Winterthur an A. Eggli, Stadtrat, 20.5.1980.
[873] CH-BAR#E4110B#1998-166#396*, handschriftliche «Liste zur Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973», geführt von R. Reusser, Sektion Zivilgesetzbuch im Bundesamt für Justiz. Die Liste deckt den Zeitraum von 1973 bis 1982 ab und CH-BAR#E4110B#1998-166#396*, «Notiz für Herrn Bundesrat Furgler»,17.6.1980.

Seewarte zu befassen.»[874] Die Intervention des Nationalrats, Winterthurer Stadtrats und ehemaligen Gewerkschaftssekretärs Albert Eggli blieb folgenlos. Der Generalsekretär des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements wies Eggli darauf hin, dass Honegger die Bewilligung von der St. Galler Aufsichtsbehörde erhalten hatte. Das Bundesamt sammle die Verfügungen und Beschwerdeentscheide der kantonalen Behörden und teile diese Informationen den anderen Kantonen mit: «Ausser im Rahmen dieser Aufgabe hat das Bundesamt für Justiz bis jetzt noch nichts mit Frau Honegger zu tun gehabt.»[875] Überdies laufe deren Bewilligung Ende 1980 aus. Die Notwendigkeit zu handeln, wurde verneint, da «der Gesundheitszustand von Frau Honegger dem Vernehmen nach nicht der beste sein soll, so dass es fraglich ist, wie lange sie ihre Vermittlungstätigkeit noch ausüben kann».[876]

Dabei handelte es sich um eine Fehleinschätzung. Vielmehr erfand sich die Vermittlerin 1985 mit der Interessengemeinschaft für Adoptivkinder Adoptio und einem pro-Forma-Vereinssitz in Aarau neu.[877] Bei diesem Namens- und Ortswechsel handelte es sich um einen Trick, denn die Bewilligung für den Verein Kinder-Fürsorge Haus Seewarte lief nach dem Abgang des Sozialarbeiters Pedro Sutter aus. Stattdessen liess sie, unterstützt von einem Adoptivvater in Funktion des Vereinspräsidenten, in Aarau einen Verein gründen und beantragte beim Kanton Aargau für ihre Vermittlungstätigkeit eine Bewilligung.[878] Diese bezog sich nicht nur auf Sri Lanka, sondern auch auf Indien, die Philippinen, Korea und Thailand.[879] Der Kanton Aargau lehnte es allerdings ab, Adoptio eine Bewilligung zu erteilen. Die örtliche Zuständigkeit sei nicht gegeben, wenn auf dem Kantonsgebiet nicht einmal ein Büro eröffnet werde.[880] Mit anderen Worten: Alice Honegger versuchte, mit Adoptio eine Briefkastenfirma zu errichten und von einer neuen kantonalen Behörde die Bewilligung für eine weiter ausgedehnte Vermittlungstätigkeit zu bekommen. Die Ablehnung der Aargauer Behörde hinderte das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen nicht daran, Alice Honegger neue Bewilligungen auszustellen, nun auf den Namen eines neuen Vereins. So teilte das Bundesamt für Justiz Ende 1985 den anderen Kantonen mit, dass die St. Galler Behörde die Bewilligung für den Verein Kinder-Fürsorge Haus Seewarte nicht erneuert habe, da dieser seine Vermittlungstätigkeit eingestellt habe.[881] Stattdessen habe sie dem Verein Adoptio, Interessengemeinschaft für Adoptivkinder, die Bewilligungen für die Vermittlung von Kindern aus Sri

[874] CH-BAR#E4110B#1998-166#396*, Schreiben des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements an J. Voyame, Direktor des Bundesamts für Justiz, 12.6.1980.
[875] CH-BAR#E4110B#1998-166#396*, Schreiben des Generalsekretärs des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements an Nationalrat A. Eggli, 19.6.1980.
[876] Ebd.
[877] CH-BAR#E4110B#1998-166#396*, Schreiben der Justizabteilung des Departements des Innern des Kantons Aargau an A. C., Adoptivater und Präsident der «Interessengemeinschaft für Adoptivkinder Adoptio», 31.7.1985.
[878] Ebd.
[879] Ebd.
[880] Ebd.
[881] CH-BAR#E4110B#1998-166#396*, Schreiben des Bundesamts für Justiz an die kantonlaen Aufsichtsbehörden über die Adoptionsvermittlung, 31.12.1985.

Lanka und Indien erteilt. Honegger führte also ihre Tätigkeit in der Schweiz bis in die 1990er-Jahre im Namen von Adoptio weiter.[882]

Darüber hinaus installierte die St. Galler Behörde 1985 nun offiziell auch Honeggers Vertrauensanwältin, jene Frau, die sie drei Jahre zuvor noch gesperrt hatte. Honegger wurde angewiesen, ausschliesslich mit dieser Anwältin zusammenzuarbeiten. Die Behörde hielt fest, dass «lediglich Frau Rukmani Thavanesan beigezogen werden» dürfe.[883] Diese Begebenheiten rund um die Anfrage von Albert Eggli zeigen, dass das Bundesamt für Justiz nichts auszurichten hatte. Da die Kantone für die Erteilung der Bewilligungen der Adoptionsvermittlungsstellen zuständig waren, konnte die Bundesbehörde lediglich für einen Informationsaustausch zwischen den Kantonen sorgen. Der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, CVP-Bundesrat Kurt Furgler, liess sich auf dem Laufenden halten. Dabei blieb es. Der Handlungsspielraum des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements war beschränkt. Das Bundesamt für Justiz war zwar für die Erarbeitung von gesetzlichen Erlassen zuständig und in die Revisionen im Adoptionsrecht auch massgeblich involviert. Doch fehlte im Untersuchungszeitraum eine zentrale Stelle auf Bundesebene, welche die Kompetenz hatte, über die Kantone eine Aufsichts- und Kontrollfunktion wahrzunehmen. Trotzdem fragt sich, ob das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement angesichts der bekannten Missstände auch ohne formelle Aufsichtskompetenz die Problematik hätte übergeordnet angehen können. Immerhin war die Bundesbehörde gegen die Verfügungen der kantonalen Aufsichtsbehörden beschwerdeberechtigt.[884] Das heisst, es hätte gegen den Entscheid des Kantons St. Gallen, Alice Honegger – unter einem neuen Vereinsnamen – 1982 und 1985 erneut die Bewilligung zu erteilen, Beschwerde einreichen können. Dass es solche Erwägungen gegeben hat, geht aus dem untersuchten Archivmaterial nicht hervor.

Schweizerische Vertretung als Anlaufstelle mit Rundum-Service für Adoptionsinteressenten

Die Eidgenössische Fremdenpolizei wurde früh und kontinuierlich über die Entwicklungen der internationalen Adoptionen aus Sri Lanka auf dem Laufenden gehalten. Die schweizerische Vertretung schickte bereits 1977 entsprechende Zeitungsartikel und auch Kopien des damals gerade geänderten sri-lankischen Adoptionsgesetzes nach Bern.[885] Darüber hinaus wurde sie selbst zu einer zentralen Anlaufstelle für alle Personen, die mit Auslandsadoptionen zu tun hatten. Die Vertretung wurde etwa kontaktiert, wenn ein Kind zur Adoption vermittelt werden sollte. So wandte sich bereits im März 1973 eine Frau

[882] StASG, A 488/4.1, Teil 3, G 1.5, Schreiben des Leiters des Vormundschaftsdienstes des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen an A. Honegger, 18.1.1989 und CH-BAR#E2200.130#2000/223#20*, Liste des Bundesamts für Justiz mit den von den Behörden anerkannten Vermittlungsstellen, 3.3.1992.
[883] CH-BAR#E4110B#1998-166#396*, Schreiben des Bundesamts für Justiz an die kantonalen Aufsichtsbehörden über die Adoptionsvermittlung, 31.12.1985.
[884] Art. 24, Abs. 2, Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973.
[885] CH-BAR#E2200.130#1990/130#33*, Schreiben von R. Amiet, schweizerische Konsularagentur in Colombo, an das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, 24.1.1977 und CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von E. R. Chanson, schweizerische Konsularagentur in Colombo, an schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur betreffend «Adoption of Children by Foreigners», 12.5.1977 sowie CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von P. S. Erni, Schweizer Botschafter in Kuala Lumpur, an das Amt für Zivilstandswesen im Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, 15.6.1977.

direkt an den Schweizer Botschafter und wünschte, mit ihm über das Thema Adoption zu sprechen. Sie schlug vor, sich «in seinem Büro, vorzugsweise in einem privaten Raum, nach 16.30 Uhr an einem Nachmittag oder jederzeit an einem Sonntag» zu treffen.[886] Ob es sich um eine Mutter handelte, die ihr Kind zur Adoption geben musste, oder um eine Vermittlerin, geht aus dem Schreiben nicht hervor. Die Frau appellierte im Voraus an den Botschafter: «Bitte helfen Sie mir, ein gutes Paar zu finden.»[887] Auch sri-lankische Anwälte wandten sich an die schweizerische Vertretung in Colombo und erkundigten sich nach dem Adoptionsverfahren in der Schweiz.[888]

Eine besonders wichtige Rolle spielte die schweizerische Vertretung in Colombo für all jene Paare, die auf der Suche nach einem Kind, einer Vermittlerin, einer Übersetzungshilfe oder einem lokalen Anwalt waren und um entsprechende Hinweise baten.[889] Sie wandten sich insbesondere dann an die Botschaft, wenn es zu Schwierigkeiten kam, wie in einem tragischen Fall deutlich wird: «Leider hat sich das Abholdatum verzögert, da noch immer der Totenschein der Mutter fehlt.»[890] Einen Totenschein beizubringen, konnte erforderlich werden, wenn die fehlende Zustimmung der leiblichen Mutter im Adoptionsverfahren begründet werden musste.[891] Andere Beispiele zeigen, dass sich Eltern auf der Suche nach einer Vermittlungsstelle bereits ab Mitte der 1970er-Jahre oft an die schweizerische Vertretung wandten.[892] Diese forderte im Juni 1975 «angesichts der häufigen Anfragen von Schweizer Bürgern für die Adoption von sri-lankischen Kindern» bei der Bundesbehörde Unterlagen an.[893] Die Vertretung wollte etwa wissen, in welchen Fällen eine ausländische Adoption in der Schweiz überhaupt anerkannt wurde.[894]

[886] «[...] in your office, preferably in a private place any time after 4.30 p. m. on weekdays and sundays any time» in: CH-BAR#E2200.130#1990/130#33*, Schreiben an die schweizerische Vertretung in Colombo, 22.3.1973.
[887] «Please help me to find a good couple», in: CH-BAR#E2200.130#1990/130#33*, Schreiben an die schweizerische Vertretung in Colombo, 22.3.1973.
[888] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Kuala Lumpur (Malaysia), betreffend «Adoption of children» an Hardey & Hilton Seneviratne, 3.10.1977.
[889] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Colombo an Adoptionsinteressent, 12.2.1986 und CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Telex eines Ehepaars an die schweizerische Botschaft, 5.6.1987. Vgl. auch: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben von H. Cuennet, Schweizer Botschafter in Colombo, an alt Botschafter P. S. Erni, 30.6.1987 und CH-BAR#E2200.130#2000/223#20*, Schreiben einer Frau betreffend Adoption eines Kindes an schweizerische Botschaft in Colombo, 20.4.1990.
[890] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben eines Adoptivvaters an die schweizerische Botschaft in Colombo, 11.1.1983 und CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben eines Adoptionsinteressenten an die schweizerische Botschaft, 25.8.1984.
[891] Art. 6, Abs. 2c, PAVO 1988.
[892] Eine besonders drängende Anfrage eines Ehepaars traf bei der schweizerischen Konsularagentur im Oktober 1976 ein: «Vor kurzem haben wir unser 9-jähriges Töchterchen durch einen Unfall verloren. Wir tragen uns nun mit dem Gedanken, ein Waisenkind aus Asien zu adoptieren. Können Sie uns entsprechende Adressen in Sri Lanka angeben und uns mitteilen, welche Schritte zu unternehmen wären.» Vgl. CH-BAR#E2200.130#1990/130#33*, Schreiben eines Ehepaars aus B. (BS) an die schweizerische Botschaft in Colombo, 6.10.1976. Ein anderes Paar gab im September 1982 an, schon drei Kinder verloren zu haben, und bat um die Angabe einer Anlaufstelle in Sri Lanka. Vgl. CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Telex eines Ehepaars aus B. (GE) an die schweizerische Botschaft in Colombo, 15.9.1982.
[893] « [...] tenant compte des démarches fréquemment faites par des citoyens suisses pour l'adoption d'enfants ceylonais», in: CH-BAR#E2200.130#1990/130#33*, Schreiben von R. Amiet, schweizerische Vertretung in Colombo, an die Direktion für Völkerrecht im Eidg. Politischen Departement, 20.6.1975.
[894] CH-BAR#E2200.130#1990/130#33*, Schreiben der Direktion für Völkerrecht im Eidg. Politischen Departement an die schweizerische Botschaft, 10.6.1975.

Die schweizerische Vertretung in Colombo hielt zum Thema Auslandsadoption jahrzehntelang Informationen bereit und erläuterte gegenüber Interessenten und auch gegenüber Vermittlerinnen noch Mitte der 1990er-Jahre das Verfahren vor Ort.[895] Sie gab explizit an, bei Problemen behilflich zu sein: «Zudem verfügt die Botschaft schon über einige Erfahrungen und steht immer zur Verfügung, wenn noch Fragen offen sind oder die nächste Hürde als unüberwindbar erscheint.»[896] Diese Unterstützung konnte allerdings weit über offizielle Informationen hinausgehen. Die schweizerische Vertretung übernahm zuweilen die Funktion eines Reisebüros. Eine Frau bedankte sich 1996 in einer Fax-Nachricht für das «nette Gespräch heute Vormittag und Ihre guten Tipps» und gab zugleich den Reservationswunsch für das Hotel Sindbad durch. Sie bestellte ein Doppelzimmer mit Kinderbett, erkundigte sich, ob sie nach der Ankunft ein Taxi nehmen solle oder «ob das Hotel jemanden zum Flughafen schickt», und bat um weitere Informationen für einen angenehmen Aufenthalt, «wie z. B. Lage, Standard, Strand».[897] Der Schweizer Botschafter bemühte sich selbst um die Reservation: «Ich habe die Hotelreservation an das Hotel Sindbad in Kalutara weitergeleitet. Das Hotel wird mit Ihnen direkt Kontakt aufnehmen.»[898] Die schweizerische Vertretung liess sich in diesem Fall auf Kosten der öffentlichen Hand als touristischer Dienstleister für Privatpersonen einspannen. In den 1990er-Jahren pflegte die Botschaft auch die Adresse eines Bundesbeamten in Bern anzugeben, bei der sich Adoptionsinteressenten über das Prozedere informieren konnten: «Weitere Ratschläge kann auch Herr […], Bundesamt für Ausländerfragen in Bern, erreichbar über Tel. […] erteilen. Er hat selber drei Kinder adoptiert, wovon eines aus Sri Lanka.»[899] Es handelte sich dabei um einen Beamten im Bundesamt für Ausländerfragen.

«Lukrativer Kinderhandel» bereits 1980 ein Thema

Der schweizerischen Vertretung in Colombo war spätestens im Herbst 1977 klar, dass es bei der Vermittlung von sri-lankischen Kindern an Schweizer Paare Unregelmässigkeiten gab, die auf Missbräuche schliessen liessen. Damals hatte nämlich der Schweizer Botschafter Peter S. Erni, der mit Sri Lanka von Kuala Lumpur aus befasst war, von einer Mitarbeiterin der Konsularagentur in Colombo erfahren, dass sri-lankische Kinder unkontrolliert in die Schweiz gelangten. Er bat die Bundesbehörden deswegen eindringlich, Klarheit zu schaffen: «Ich sende Ihnen ein weiteres Schreiben […], aus dem zu entnehmen ist, dass ein Kind sogar ohne Reisedokument in die Schweiz geführt wurde […]. Ich befürchte, dass sich aus diesem Wirrwarr von Rechtsauffassungen grösste Komplikationen ergeben könnten, die vor allem

[895] CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, F. Gisler, Mouvement enfance et foyers, an schweizerischen Botschaft in Colombo, 2.3.1995, und Antwort der schweizerischen Botschaft an F. Gisler, Mouvement enfance et foyers, 9.3.1995.
[896] CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Schreiben der schweizerischen Botschaft an die Sektion Zivilgesetzbuch im Bundesamt für Justiz, 3.2.1995.
[897] CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Fax-Nachricht einer Adoptionsinteressentin in U. (LU) an schweizerische Botschaft, 7.6.1996.
[898] CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Schrieben von H. P. Schöni, Schweizer Botschafter in Colombo in U. (LU), 10.6.1996.
[899] CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Colombo an Ehepaar in R. (LU), 10.2.1994.

den Adoptiveltern und den Kindern zum Schaden gereichen müssten. Deswegen wäre ich Ihnen dankbar für strikte Weisungen. Es scheint mir nützlich, dass die zuständige sri-lankische Justiz durch eine Note an das Aussenministerium über ihre Position unterrichtet wird und der Konsularagent genaue Verhaltensregeln erhält, um die er übrigens nachsucht.»[900] Der Schweizer Botschafter verlangte also mit Nachdruck, dass die Bundesbehörde Edmond R. Chanson, dem Vertreter der Konsularagentur, Instruktionen erteilte. Chansons Position scheint mit der Eröffnung einer eigenständigen schweizerischen Botschaft 1980 und dem Antritt des Geschäftsträgers Claude Ochsenbein weiter geschwächt worden zu sein.[901] Denn dieser befasste sich von Anfang an mit dem Thema Auslandsadoptionen und schickte bereits im April 1980 einen ersten kritischen Hinweis nach Bern: «Die Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka sind effektiv sehr zahlreich und könnten Anlass für Kontroversen geben.»[902]

Das Bundesamt für Ausländerfragen wurde gleichzeitig auch innerhalb der Schweiz mit kritischen Rückmeldungen konfrontiert. Es informierte die schweizerische Botschaft darüber, dass sich einzelne Stellen im Pflegekinderwesen «beunruhigt über die Vermittlertätigkeit geäussert» hätten.[903] Deswegen habe man eine Vorkehrung getroffen: «Wir gestatten uns daher während einer gewissen Zeit sämtliche Bewilligungen für Kinder, die durch Frau Honegger vermittelt werden, mit einer entsprechenden Bemerkung zu versehen. Sollten Sie dabei im einen oder anderen Fall Unregelmässigkeiten feststellen oder den Eindruck gewinnen, es handle sich um einen lukrativen Kinderhandel, sind wir Ihnen für einen entsprechenden Hinweis dankbar.»[904] Die vom Bundesamt für Ausländerfragen im Juli 1980 gewählten Formulierung «lukrativer Kinderhandel» weist darauf hin, dass ein solcher Verdacht bestand und Alice Honegger zum Kreis der Verdächtigten gehörte. Vor diesem Hintergrund erstaunt es, dass die stellvertretende Missionsleiterin, Margareta Estermann,[905] noch im August 1980 Adoptionsinteressenten aus der Schweiz die Adresse von Alice Honegger angab.[906] Sie gab allerdings an, dass es eine Empfehlung war, die auf Hörensagen beruhe: «Neben anderen Vermittlungsstellen wie Terre des hommes etc. haben wir verschiedentlich auch den Namen von Frau A. Honegger, Haus Seewarte, 8715 Bollingen/SG gehört, die angeblich auf diesem Gebiet sehr erfahren ist.»[907]

[900] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von P. S. Erni, Schweizer Botschafter in Kuala Lumpur, an die Eidg. Fremdenpolizei und an das Eidg. Amt für das Zivilstandswesen, 5.11.1977.
[901] Vgl. Verzeichnis der schweizerischen Botschaften und Konsulate, hrsg. von der Bundeskanzlei, März 1980, S. 48.
[902] «Les adoptions d'enfants au Sri Lanka sont en effet assez nombreuses et pourraient donne lieu à des controverses», in: CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen betreffend «Procédure sri lankaise relative à l'adoption», 14.4.1980.
[903] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an schweizerische Botschaft in Colombo, 1.7.1980.
[904] Ebd.
[905] M. Estermann war vom 16.1.1980 bis 21.5.1983 stellvertretende Missionsleiterin der schweizerischen Botschaft und Kanzleivorsteherin in Colombo, in: CH-BAR#E2200.130#1995/174#7*, 051.11, Missionschef Ochsenbein, Claude, 1979–1985.
[906] Verzeichnis der schweizerischen Botschaften und Konsulate, hrsg. von der Bundeskanzlei, März 1980, S. 48, sowie CH-BAR#E2200.130#1995/174#7*,051.11, Missionschef Ochsenbein, Claude 1979–1985.
[907] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von M. Estermann, stellvertretende Missionsleiterin der schweizerischen Botschaft in Colombo an Ehepaar in R. (AG), 21.8.1980.

Das Wort «Kinderhandel» fand in der Korrespondenz zwischen der schweizerischen Vertretung in Colombo und dem Bundesamt für Ausländerfragen bereits 1980 seinen Niederschlag. Der Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft, Claude Ochsenbein, dokumentierte die Bundesbehörde in der Folge minutiös. Er schickte ab Dezember 1981 eine Reihe von Zeitungsartikeln zum Thema an das Bundesamt für Ausländerfragen und wies darauf hin, dass eine «regelrechte Pressekampagne» im Gang sei, die Missbräuche offenlege.[908] So erfuhr die sri-lankische Öffentlichkeit zum Beispiel, dass 1981 weniger als zehn Prozent der rund 800 Kinder, die aus dem Inselstaat in die USA und nach Westeuropa gelangten, unter regulären Bedingungen zur Adoption gegeben worden waren. Der damalige Sozialminister, Asoka Karunaratne, musste einräumen, dass die Gesetze in Sri Lanka unzureichend seien, um Kinderhandel zu unterbinden.[909] Claude Ochsenbein machte zusätzlich auf einen heiklen Punkt aufmerksam: Das Bundesamt für Ausländerfragen sei bestimmt auf dem Laufenden, nachdem doch einer seiner Beamten einen Eklat miterlebt habe, der selbst als Adoptionsinteressent in Colombo gewesen sei. Als die Pressekampagne im Dezember losging, sei die Vermittlerin, Alice Honegger, überstürzt abgereist und habe die zukünftigen Adoptiveltern stehen gelassen: «Der eine unter ihnen, […], von Ihrer Behörde, ist zwar erfolgreich gewesen, aber er ist Zeuge geworden der Zwischenfälle bei mehreren anderen Landsleuten. Er wird Sie ohne Zweifel über diese neuen Schwierigkeiten informieren. Ich werde also nicht weiter auf die Details in der Frage eingehen, aber zu Ihrer Information eine Serie von Artikeln beiliegend senden, die in letzter Zeit zu dieser Frage erschienen sind.»[910] Diese Information des Geschäftsträgers der schweizerischen Botschaft, Claude Ochsenbein, warf ein grundsätzliches Problem auf. Ein Beamter des Bundesamts für Ausländerfragen hatte sich in Colombo unter zweifelhaften Bedingungen ein Kind vermitteln lassen, obwohl die Behörde bereits seit 1977 erste Hinweise auf Missstände von der schweizerischen Vertretung erhalten hatte.

Die Informationen aus Colombo hatten eine gewisse Dringlichkeit. Der Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen, Kaspar König, erhielt «auf dem Dienstweg» eine entsprechende interne Notiz: «Mit Schreiben vom 14. Dezember 1981 bestätigt nun unser Geschäftsträger, dass sich die Angelegenheit zu einem lukrativen Kinderhandel entwickelt hat, der in Sri Lanka zu einer grossen Pressekampagne geführt hat. Die Schweiz darf sich keinesfalls dem Vorwurf aussetzen, Hand zu diesem Kinderhandel zu bieten. Ich bitte Sie deshalb um Weisung, ob weiterhin Kinder aus Sri Lanka ohne weiteres zugelassen werden können oder ob zusätzliche Bedingungen wie 'Zustimmung der heimatlichen Behörden für

[908] «une sérieuse campagne de presse», in: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen, 14.12.1981.
[909] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Zeitungsartikel «The Colombo connection in an international child trafficking operation was bared by Police yesterday», in: «Sun» vom 1.12.1981. Vgl. auch: «I'm helpless», in: «Sun» vom 3.12.1981.
[910] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen, 14.12.1981.

einen dauernden Aufenthalt in der Schweiz und Bestätigung, dass im vorliegenden Fall kein Kinderhandel vorliegt', zu stellen sind.»[911]

Im Bundesamt für Ausländerfragen wurde man zwar hellhörig, doch die grösste Sorge galt zunächst dem eigenen Ruf, wie einer weiteren internen Notiz zu entnehmen ist: «Es ist unsererseits alles zu unternehmen bzw. zu unterlassen, das geeignet sein könnte, dass sich die Schweiz dem Vorwurf gefallen lassen müsste, Kinderhandel hingenommen und nicht mit den uns zur Verfügung stehenden Mitteln gegen solche Praktiken eingeschritten zu sein.»[912] Die Einreisebewilligungen seien deshalb mit «den zur Bekämpfung dieser Missstände erforderlichen Bedingungen und Vorbehalten» zu versehen.[913] Was damit konkret gemeint war, erschliesst sich aus dieser Notiz nicht. Die Bundesbehörde appellierte an die schweizerische Botschaft in Colombo und reichte die Verantwortung weiter: «Es ist selbstverständlich, dass wir unsererseits keinesfalls gewillt sind, Hand zu einem lukrativen Kinderhandel zu bieten, und daher alles unternommen werden muss, um solche Machenschaften zu unterbinden. Wir bitten Sie daher, in jedem Einzelfall vor Erteilung des Visums im Rahmen des Möglichen abzuklären, ob sich die Vermittlung legal abgespielt hat.»[914] Sollte sich zeigen, so fügte das Bundesamt weiter an, dass über die «üblichen» Anwalts- und Gerichtskosten hinaus weitere «Gebühren» erhoben würden, sei von der Erteilung eines Visums abzusehen und der Fall von der Bundesbehörde überprüfen zu lassen.[915] Das Bundesamt forderte vom Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft zudem weitere Informationen ein, ob ihm «eventuell Namen von Vermittlern» bekannt seien, mit denen eine Zusammenarbeit in Zukunft besser zu unterlassen sei.[916]

Ende Dezember 1981 war damit der Ball wieder bei Claude Ochsenbein. Doch die Pressekampagne in Sri Lanka ging weiter, indem etwa die «Daily News» im Januar 1982 berichtete, dass im Vorjahr allein nach Schweden 642 Säuglinge gebracht worden seien.[917] Und in einem Artikel in «Week-End» war von niederländischen Firmen die Rede, die in Deutschland Vermittlungsbüros eröffneten und in Sri Lanka mit lokalen Agenten zusammenarbeiteten. Die Preise für ein Baby würden sich dabei zwischen 10'000 und 35'000 Deutsche Mark bewegen.[918] Zudem traf im Februar 1982 beim Bundesamt für Ausländerfragen eine weitere Beschwerde über Alice Honeggers Vermittlungstätigkeit ein: Ein Ehepaar, das 1981 zwei Kinder aus Sri Lanka aufgenommen hatte, beklagte sich über das «Preis-Leistungs-Verhältnis».[919] Alice Honegger habe die abgemachte Aufenthaltsdauer nicht eingehalten, was ihnen zusätzliche Kosten

[911] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Notiz eines Mitarbeiters des Bundesamts für Ausländerfragen an K. König, Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen, betreffend Vermittlung von Kindern aus Sri Lanka, 18.12.1981.
[912] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, interne Notiz im Bundesamt für Ausländerfragen, 21.12.1981.
[913] Ebd.
[914] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an die schweizerische Botschaft in Colombo, 22.12.1981.
[915] Ebd.
[916] Ebd.
[917] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Zeitungsartikel, in: «Daily News» vom 2.1.1982.
[918] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Zeitungsartikel, in: «Week-End» vom 3.1.1982.
[919] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben der Adoptiveltern A. D. an das Bundesamt für Ausländerfragen, 23.2.1982.

beschert habe. Zudem habe sie pro Ehepaar allein für die Reisebegleitung CHF 1'500 in Rechnung gestellt: «Paare, die sich weigerten, den Betrag zu bezahlen, wurden mit dem Hinweis, dann gebe es kein Kind, diszipliniert.»[920] Das Ehepaar kam zu Schluss, dass es sich um eine «reine Geschäftemacherei» handle, und bat deshalb die Behörde, die Vermittlungstätigkeit zu überprüfen.[921] Das Bundesamt für Ausländerfragen leitete die Kritik an den Kanton St. Gallen weiter. Alice Honegger musste daraufhin gegenüber dem kantonalen Justiz- und Polizeidepartement zu den Vorwürfen Stellung nehmen.[922]

Das Bundesamt für Ausländerfragen konzentrierte sich in der Folge darauf, sich selbst abzusichern. Der Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft, Claude Ochsenbein, stellte Ende März 1982 nämlich fest, dass die Einreisebewilligungen für Kinder aus Sri Lanka von dieser Bundesbehörde nun mit einem besonderen Vermerk versehen waren, nämlich mit dem Vermerk «Bestätigung, dass kein Kinderhandel vorliegt».[923] Ein solcher findet sich zum Beispiel in der Einreisebewilligung für den Säugling P. J., aus der im Übrigen auffallend dürftige Angaben hervorgehen. Das Baby hatte nicht einmal ein Geburtsdatum. Angegeben war mit «1980» lediglich das Geburtsjahr.[924] Dieses Beispiel zeigt, dass der Vermerk mit absichernder Funktion wertlos war, denn es handelte sich in diesem Beispiel um eine dubiose Vermittlung.

Claude Ochsenbein selber hielt nichts davon, den Adoptionen einen Stempel der Unbedenklichkeit aufzudrücken. Er bat deshalb um eine Präzisierung und wollte wissen, wer wem – und gestützt worauf – eine solche Bestätigung ausstellen sollte. Zudem kündigte er an, die Vermittlungspraxis vor Ort selbst zu recherchieren. [925] Das Bundesamt entgegnete, dass es doch für alle Beteiligten offensichtlich sei, worum es gehe. Man müsse auf jeden Fall vermeiden, dass den Schweizer Behörden vorgeworfen werden könne, an zweifelhaften Adoptionen beteiligt zu sein. Er dürfe in Colombo ohnehin nur Visa ausstellen, wenn er sicher sei, dass die Adoptionsvermittlung vor Ort gesetzeskonform verlaufen sei.[926] Dies war vonseiten des Bundesamts für Ausländerfragen ein deutlicher Hinweis, dass Claude Ochsenbein die Verantwortung in dieser Angelegenheit zu übernehmen hatte. Der Geschäftsträger machte sich

[920] Ebd.
[921] Ebd.
[922] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier III, Schreiben von A. Honegger an den Vormundschaftsdienst des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 28.2.1982.
[923] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Colombo an das Bundesamt für Ausländerfragen, 30.3.1982.
[924] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Einreisebewilligung des Bundesamts für Ausländerfragen für P. J., 26.1.1982.
[925] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen, 30.3.1982.
[926] «[...] il faut dans toute la mesure du possible éviter que l'on puisse reprocher aux autorités suisse de prendre quelque part que ce soit à des adoptions douteuses» und: «[...] que vous n'êtes autorisé [...] que si vous avez la certitude que les opérations [...] se sont déroulées conformément aux dispositions légales locales», in: StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an schweizerische Botschaft in Colombo, 6.4.1982.

in den folgenden Wochen kundig. Dabei nahm er auch mit der Vermittlungsagentin Dawn de Silva Kontakt auf. Er schrieb sie im April 1982 an und bat sie, ihn anzurufen.[927]

Bundesbehörden über «Haie im Milieu» informiert

Anfang Mai 1982 erhielt das Bundesamt für Ausländerfragen die Ergebnisse der Recherche, die Claude Ochsenbein durchgeführt hatte. Er hatte Kinderheime besucht, und mit Ordensschwestern ebenso wie mit einschlägigen Vermittlerinnen wie Dawn de Silva gesprochen. Auch hatte er sich Einblick in die Warteliste der ausländischen Adoptionsinteressenten im sri-lankischen Sozialministerium verschafft und die Tarife für ein Adoptivkind ermittelt.[928] Von der sri-lankischen Behörde hatte er erfahren, dass es sich bei den Babys meist um Kinder von ledigen Müttern handelte, die nicht rechtzeitig hätten abtreiben können. Ihm sei erklärt worden, dass diese Frauen ihr Zuhause meist verlassen müssten und deshalb vorübergehend nach Colombo zögen, um dort ihr Kind unerkannt zu gebären und wegzugeben. In der Hauptstadt würden diese Frauen in die Hände von «Anwerbern» und «luschen Schleppern» fallen, die ihnen nach der Geburt das Kind abnähmen.[929] Es gebe Agenten, die einem «korrupten» und undurchsichtigen Milieu zuzuordnen seien.[930] Man müsse dabei von etwa 15 Personen ausgehen, meist Anwälte, die ihrerseits etwa ein Dutzend Anwerber und Hinweisgeber bei der Hand hätten. Diese wiederum schwärmten in Slums, Bahnhöfe, Spitäler und staatliche Heime aus und hielten dort nach ledigen Müttern Ausschau. Claude Ochsenbein kam aufgrund seiner Abklärungen zum Schluss, dass der grösste Teil der Beträge, die Adoptiveltern für ein Kind bezahlten, an diese «Haie im Milieu» gingen.[931] Damit wies der Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft 1982 das Bundesamt für Ausländerfragen ausdrücklich auf ein Netz von korrupten Vermittlern hin und stützte damit die zahlreichen Pressemeldungen über Babyhandel in Sri Lanka. Weiter teilte er der Bundesbehörde mit, dass ihm nur eine Person aus der Schweiz bekannt sei, die als Vermittlerin vor Ort tätig sei: Alice Honegger, die mit der Advokatin Rukmani Thavanesan-Fernando zusammenarbeiten würde.[932] Er machte im Vermittlungsgeschäft zudem eine Sozialhelferin namens C. S. Perera aus, eine ehemalige Beamtin im Department of Probation and Child Care Services.[933] Der Bericht, den Claude Ochsenbein am 3. Mai 1982 nach Bern schickte, ist eine der wichtigsten Quellen eines Augenzeugen, der die Missstände deutlich offenlegte. Damit war

[927] «I have an urgent problem to discuss with you» und weiter «thanking you in advance, I am Yours faithfully», in: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an D. de Silva, 21.4.1982.
[928] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Colombo an das Bundesamt für Ausländerfragen, 3.5.1982.
[929] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen, 3.5.1982.
[930] Ebd.
[931] «requins du milieu», in: StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Colombo an das Bundesamt für Ausländerfragen, 3.5.1982.
[932] R. Thavanesan-Fernando wird als «avocat, correspondant de Mme Honegger, entre autres» bezeichnet, in: StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Colombo an das Bundesamt für Ausländerfragen, 3.5.1982.
[933] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Colombo an das Bundesamt für Ausländerfragen, 3.5.1982.

das Bundesamt für Ausländerfragen im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement im Frühjahr 1982 über die Missstände umfassend informiert und dokumentiert.

Diese Schilderungen trafen in Bern zu jenem Zeitpunkt ein, als Schweizer Zeitungen das Thema aufgrund der sri-lankischen Pressekampagne ihrerseits aufgriffen. So machte der Zürcher «Tages-Anzeiger» am 10. Mai den «Baby-Schmuggel auch nach der Schweiz» publik.[934] Im Artikel wurde eine Rechtsanwältin in Colombo erwähnt, die in Geschäfte mit mehreren «Baby-Farmen» verwickelt sei und eine Schweizerin, die mit ihr in Verbindung stehe. Dabei handelte es sich um Alice Honegger, wie das Bundesamt für Ausländerfragen bemerkte (vgl. Kapitel 4.2.2).[935] Das Thema wurde auch in der Westschweiz aufgenommen. Die «Tribune de Lausanne» berichtete, gestützt auf eine Meldung der Schweizerischen Depeschenagentur (SDA), dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement versichert habe, «keinen Beweis für die Existenz eines solchen Handels» zu haben.[936] Es sei aber via Interpol an die sri-lankischen Behörden gelangt, um Informationen über diese Affäre zu bekommen. Ein weiterer kritischer Punkt wurde festgehalten: «Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement kennt die Gesamtzahl der sri-lankischen Kinder, die durch Schweizer Familien adoptiert worden sind, nicht.»[937] Dieser faktische Mangel führte allerdings nicht dazu, dass das Departement die Zahl der adoptierten ausländischen Kinder in der Folge erheben liess (vgl. Kapitel 2.2).

Die kritische Berichterstattung erreichte hierzulande Mitte Mai 1982 ihren Höhepunkt. Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements der Kantons St. Gallen, Regierungsrat Florian Schlegel, ordnete am 14. Mai 1982 eine «vorsorgliche Massnahme» an und entzog der Vermittlerin Alice Honegger «vorläufig» die Bewilligung für Sri Lanka.[938] Damit schloss er die Vermittlung von Kindern aus diesem Land «mit sofortiger Wirkung» aus (vgl. Kapitel 4.2.2).[939] Der St. Galler Regierungsrat begründete den Entzug der Bewilligung damit, dass nicht ausgeschlossen werden könne, «dass gewisse auf Adoptionsvermittlungen spezialisierte Büros in Sri Lanka bei der Vermittlung nicht zu verantwortende Arbeitsmethoden anwenden».[940] Mit dieser Formulierung suggerierte er, dass es bei sri-lankischen Vermittlungsstellen Probleme gab, nicht aber bei der Vermittlungsstelle und der Aufsichtsbehörde in seinem Kanton.[941]

[934] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Meldung der Schweizerischen Depeschenagentur (sda) «Babyschmuggel auch nach der Schweiz», in: «Tages-Anzeiger» vom 10.5.1982.
[935] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Bericht des Bundesamts für Ausländerfragen, 11.5.1982.
[936] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Zeitungsartikel «Sri Lanka. Berne s'informe», in: «Tribune de Lausanne» vom 12.5.1982.
[937] «aucune preuve de l'existence d'un tel trafic» und «Le DFJP ne connaît pas le nombre total d'enfants cingalais ayant été adoptés par des familles suisses», in: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Zeitungsartikel «Sri Lanka. Berne s'informe», in: «Tribune de Lausanne» vom 12.5.1982.
[938] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Verfügung des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 14.5.1982.
[939] Ebd.
[940] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Pressemitteilung des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 14.5.1982.
[941] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Verfügung des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 14.5.1982.

Verantwortung nach Colombo abgeschoben

Das Bundesamt für Ausländerfragen versuchte seinerseits, die Verantwortung in Colombo zu verorten und wies die schweizerische Botschaft an, nur dann ein Visum auszustellen, wenn «keinerlei Zweifel» an einer rechtmässigen Adoption bestünden. Sie sei besser in der Lage, die Legalität vor Ort und in Absprache mit den sri-lankischen Behörden zu überprüfen.[942] Damit lenkten beide Behörden, das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement und das Bundesamt für Ausländerfragen, von Missständen im Inland ab, obwohl die Fakten auf dem Tisch lagen. Sie hatten es mit einer von den Behörden anerkannten Schweizer Vermittlerin zu tun, die in Sri Lanka mit Personen zusammenarbeitete, die gemäss Claude Ochsenbein und Zeitungsberichten zufolge einem Kinderhandelsnetz angehörten, was von den sri-lankischen Behörden im Übrigen nicht bestritten wurde. Und zugleich wussten die Schweizer Behörden nicht einmal, wie viele sri-lankische Kinder überhaupt und durch wen in die Schweiz vermittelt und wie viele davon adoptiert worden waren.

Der Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft war nicht bereit, die abgeschobene Verantwortung zu übernehmen und argumentierte, dass es der Vertretung bei über hundert Fällen jährlich nicht möglich sei, die Umstände jeder Adoption zu überprüfen, wenn sie ein Einreisevisum für einen Säugling auszustellen habe. Erschwerend kam hinzu, dass er mit seinen Appellen nach Bern und seiner Einschätzung des Adoptionsmarkts in Colombo innerhalb der Botschaft auf wenig Unterstützung zählen konnte. Die stellvertretende Missionsleiterin Margareta Estermann hielt gegenüber einem Arzt aus dem Kanton Solothurn, der 1982 ein zweites Kind adoptieren wollte, relativierend fest, dass die «Damen Honegger, Dawn de Silva und Dr. Thavanesan sicher nicht über alle Kritik erhaben» seien, sie halte aber die Pressemeldungen, «wonach zwischen der Schweiz und Sri Lanka ein wahrer Babyhandel blüht», für übertrieben.[943] Sie kam damit zu einer gegenteiligen Einschätzung und entlastete die Fürsorgerin aus dem Kanton St. Gallen: «Frau Honegger versichert, nicht mehr als das ihre Kosten deckende Honorar zu verlangen, und die Anwältin in Colombo erklärte kürzlich auf der Botschaft, ihr ganzes Anliegen sei es, den Müttern, die ihr Kind zur Adoption geben möchten, zu helfen.»[944] Zudem äusserte sich auch der Botschaftsangestellte, Edmond R. Chanson, im Juli 1982 ebenfalls zugunsten von Alice Honegger und deren Vertrauensanwältin: «Ich kenne Frau Honegger seit Anfang der 50er-Jahre, als sie Kinder aus der Heimat an Auslandschweizer hier und in Indien vermittelte und dann vor einigen Jahren hier auftauchte zur Vermittlung von Sri Lanka Kindern an Schweizer Adoptiveltern […].» Auch glaubte er das Gerücht, dass Honegger und Thavanesan-Fernando in Sri Lanka vorübergehend im Gefängnis gewesen seien, widerlegen zu können: «Frau Thavanesan, mit der ich telefonierte, wehrt sich energisch dagegen, dass sie je im Gefängnis gewesen sei und do. [sic] Frau Honegger.»[945] Andernfalls hätte die

[942] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an die schweizerische Botschaft in Colombo, 21.5.1982.
[943] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von M. Estermann an Adoptionsinteressent in L. (SO), 24.5.1982.
[944] Ebd.
[945] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Kommentar zum Brief des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen vom 21.7.1982 von E. R. Chanson, 21.8.1982.

Anwältin wohl ihr Patent verloren, mutmasste Edmond R. Chanson weiter. Sie würde denn auch weiterhin Adoptiveltern aus der Schweiz, aus Australien und den Niederlanden betreuten und diese vor Gericht vertreten. Zugleich distanzierte er sich von der Behauptung, «diese Kinder seien alle für den Export gemacht worden»: «Ich bin überzeugt, dass sich auch in diesem Land kein Mädchen für ein paar hundert Rupies schwängern lässt.»[946] Im Zusammenhang mit den kritischen Artikeln, die im Mai 1982 in der Schweiz erschienen waren, suchte Edmond R. Chanson seinerseits das Gespräch mit dem Sozialminister, dessen Inhalt er in einer Notiz festhielt. Er gab gegenüber dem sri-lankischen Minister an, dass er die Zeitungsberichte in der Schweiz, in denen von «Baby-Farmen» die Rede war, «als sehr übertrieben» betrachte.[947]

Claude Ochsenbein wurde damit gleich von zwei Botschaftsangestellten desavouiert, und seine aufklärenden Bemühungen wurden in Bern ignoriert. Er blitzte auch mit seinem diplomatischen Versuch ab, die Bundesbehörden mit dem sri-lankischen Sozialministerium selbst ins Gespräch zu bringen.[948] Der Generalsekretär dieser Behörde wäre aufgrund von Ochsenbeins Vermittlung bereit gewesen, dafür in die Schweiz zu reisen. Das Bundesamt lehnte den Vorschlag jedoch ab: Man halte dies nicht für nötig, denn er, Ochsenbein, sei für ein solches Gespräch mit dem Vertreter der sri-lankischen Sozialbehörde besser geeignet.[949] Alexandre Hunziker, der als stellvertretender Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen diese Klarstellung nach Colombo schickte, war zu diesem Zeitpunkt von seinem Vorgesetzten Kaspar König zugleich angewiesen worden, alle Anträge auf Einreisebewilligungen im Zusammenhang mit einer Adoption aus Sri Lanka zu prüfen. Diese sollten nun – Alice Honegger war eine Woche zuvor die Bewilligung entzogen worden – nur noch über Hunzikers Tisch gehen.[950] Dieser reichte die zugewiesene Verantwortung auf dem Höhepunkt der Krise um Alice Honegger insofern an die schweizerische Vertretung in Colombo weiter, als er Claude Ochsenbein im Namen der Bundesbehörde noch einmal daran erinnerte, Visa nur auszustellen, wenn alle Zweifel ausgeräumt werden konnten.[951]

Interpol eingeschaltet

Dass Alice Honegger die Bewilligung zur Vermittlung von Kindern aus Sri Lanka entzogen worden war, wurde Claude Ochsenbein in einem Schreiben der Bundesbehörde im Juli 1982 mitgeteilt, als er sich für eine ärztliche Behandlung in der Schweiz aufhielt. Darin hiess es, die Tätigkeit der Vermittlerin werde untersucht und die Bundesanwaltschaft habe dafür Interpol eingeschaltet. Ochsenbein wurde gebeten,

[946] Ebd.
[947] BAR-CH#E2200.130#1995-174#20*, Aktennotiz von E. R. Chanson, schweizerische Botschaft in Colombo, betreffend Adoption von Sri-Lanka-Kindern, 25.5.1982.
[948] Dabei handelte es sich um die oberste sri-lankische Sozialbehörde, in der auch das Department of Probation and Child Care Services angesiedelt war.
[949] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben von A. Hunziker, stellvertretender Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen, an schweizerische Botschaft betreffend Adoptionen aus Sri Lanka, 21.5.1982.
[950] BAR-CH#E4300C-01#1998/299#608*, interne Notiz «Instruction interne No. 3/82» von K. König, Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen, 21.5.1982.
[951] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben von A. Hunziker, stellvertretender Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen, an schweizerische Botschaft betreffend Adoptionen aus Sri Lanka, 21.5.1982.

gegenüber dem Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen die Höhe der Vermittlungsgebühr von 850 US-Dollar, die Honeggers Anwältin in Sri Lanka in Rechnung stellte, zu beurteilen und zur Aussage eines Ehepaars Stellung nehmen, wonach Alice Honegger im Gefängnis gewesen sei.[952] In einem weiteren Schreiben vom Juli 1982 wurde Claude Ochsenbein aufgefordert, sich zu seinen Zweifeln gegenüber Alice Honegger zu äussern, zumal ihr die Adoptiveltern in der Schweiz «ein gutes (dankbares) Zeugnis» ausstellten.[953]

Der Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft antwortete Anfang August 1982 auf diese Fragen. In seinem Schreiben schickte er voraus, dass er sich dazu nur vorsichtig äussere. Denn er sei in der Tat «überrascht» gewesen, dass sein Bericht, den er am 3. Mai 1982 mit «sehr vertraulichem Charakter» an die Bundesbehörde geschickt habe, in der Verfügung des Kantons St. Gallen vom 14. Mai des gleichen Jahres zitiert worden sei: So tauchte doch hier sein Ausdruck «Haie des Milieus» wörtlich wieder auf.[954] Da eine Kopie der Verfügung auch an Alice Honegger gegangen sei, könne man sich leicht vorstellen, dass diese ihre Kontakte in Colombo darüber informiert habe, was auf die Botschaft zurückfalle. Das gebe ihm zu denken.[955] Claude Ochsenbein sah sich demnach von der Bundesbehörde verraten und befürchtete negative Reaktionen von jenen Personen in Colombo, die dort dem Kreis von Alice Honegger zuzurechnen waren. Er verhielt sich in diesem Schreiben – im Vergleich zu seinen kritischen Mitteilungen zwischen Oktober 1981 und Mai 1982 – nun betont defensiv. Die Pressekampagne, die im Mai in der Schweiz losgegangen war, habe nichts mit seinen Informationen zu tun, die er damals nach Bern geschickt habe. Er habe gegenüber dem Bundesamt für Ausländerfragen lediglich darlegen wollen, dass es für die Botschaft schwierig sei, bei der Visaerteilung mit dem Vermerk «Bestätigung, dass kein Kinderhandel vorliegt» zu operieren.[956] Auch habe er mit seinem Bericht nicht beabsichtigt, die Adoptionen zu stoppen oder gegenüber Schweizer Ehepaaren oder Alice Honegger Präjudize zu schaffen. Auch zur Frage, ob das «Tandem Honegger-Thavanesan» gesetzlich und «moralisch verantwortbar» handle, äusserte er sich ebenfalls diplomatisch: «Die beiden Personen scheinen sich an die Regeln zu halten und das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren einzuhalten.»[957] Er fuhr fort: «Was die Moral angeht, bin ich zurückhaltender.»[958] Dabei verwies er darauf, dass die Vermittlerinnen exorbitante Gewinne auswiesen (vgl. Kapitel 4.2.2).

[952] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben des Regierungsrats des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen i. V. an die schweizerische Botschaft in Colombo, 16.7.1982.
[953] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben des Rechtsdienstes im Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen an die schweizerische Botschaft in Colombo, 21.7.1982.
[954] «caractère très confidentiel» und «requins du milieu», in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, betreffend Adoptionen aus Sri Lanka, 6.8.1982.
[955] Ebd.
[956] Ebd.
[957] Ebd.
[958] «Ces deux personnes paraissent s'en tenir aux règles et suivre la procédure légale», in: StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 6.8.1982.

Im August 1982 trafen beim Schweizerischen Zentralpolizeibüro die vom St. Galler Justiz- und Polizeidepartement im Mai in Aussicht gestellten Informationen von Interpol ein. Es handelte sich jedoch nicht um einen eigentlichen «Bericht», wie die St. Galler Behörde im Oktober 1982 vorgab.[959] Vielmehr lag lediglich ein einseitiges Schreiben der sri-lankischen Polizeibehörden vor, das aus wenigen Sätzen besteht. Darin wurde festgehalten, dass es keine Hinweise darauf gebe, dass Ausländer an einem illegalen Handel beteiligt seien oder Babys illegal aus Sri Lanka weggebracht würden. Ausländer würden Kinder aus diesem Land vielmehr mit der Zustimmung der zuständigen Behörden adoptieren.[960] Die Mitteilung suggerierte, dass der Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft mit seinen Recherchen über den Kinderhandel in Colombo und dessen Verbindungen zur Schweiz danebenlag. Das Schreiben von Interpol legte allerdings weder dar, welche Untersuchungen angestellt worden waren, noch führte es Belege an, die den beklagten Kinderhandel widerlegten. Doch das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement betrachtete das Schreiben von Interpol als ausreichend, um Alice Honegger zu entlasten. Es erteilte ihr im Oktober 1982 erneut die Bewilligung, Kinder aus Sri Lanka zu vermitteln.[961]

Kurz nach Alice Honegger wurde im November 1982 auch die sri-lankische Vermittlerin Dawn de Silva rehabilitiert. Dies mit einer konzertierten Unterstützungsaktion von Adoptiveltern, die von ihr ein Kind bekommen hatten. In einem handschriftlichen Brief bedankten sich mehr als zwanzig Eltern aus der Schweiz direkt beim Commissioner of Probation and Child Care Services für die Leistungen von Dawn de Silva. Eine Kopie davon erreichte einen Monat später auch die schweizerische Botschaft.[962] Anfang Dezember 1982 stand demnach fest, dass niemand – ausser der Geschäftsträger Claude Ochsenbein selbst – ein Problem mit Kinderhandel sah. In diesem Moment vollzog Claude Ochsenbein eine bemerkenswerte Kehrtwende. Als er im Dezember 1982 eine Anfrage des Servizio Sociale Cantonale (Sozialdienst des Kantons Tessin) in Bellinzona beantwortete, liess er Dawn de Silva im besten Licht erscheinen. Darin stellte er «Fräulein Dawn de Silva» als «Anwältin» vor.[963] Dies, obwohl sie keine Anwältin war, selbst nicht als solche auftrat und in den untersuchten Akten auch an keiner Stelle mit dieser Berufsbezeichnung erwähnt wird. Weiter hielt er fest, dass sie seit Jahren regelmässig Adoptionsfälle vor den lokalen Gerichten vertrete und sich dabei eine grosse Erfahrung angeeignet hätte. Ihre Gebühren seien hoch, für seine Landsleute aus der Schweiz aber normal. Eine beträchtliche Zahl von ihnen hätte

[959] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Verfügung des Regierungsrats des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 18.10.1982.
[960] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben des National Central Bureau in Colombo an das schweizerische Zentralpolizeibüro in Bern, 20.7.1982.
[961] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Verfügung des Regierungsrats des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 18.10.1982.
[962] «About twenty or more Swiss families, who have the joy to welcome a child from Sri Lanka, have recently taken part in a reunion. These families decided to sign a declaration which expresses their gratitude for the help which Miss Dawn de Silva from Colombo gave them and their confidence which was well placed», in: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von I. E. an den Commissioner of the Department of Child Care and Probation in Colombo vom 8.11.1982. Dieser Brief war auch an C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, adressiert, eingegangen am 4.12.1982.
[963] «Mlle Dawn de Silva est avocate et qu'à ce titre elle s'est specialisée dans les adoptions. Depuis des années, elle présente régulièrement des cas d'adoption devant les tribunaux locaux et a acquis une réelle expérience dans ce domaine», in: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an Servizio Sociale Cantonale in Bellinzona, 21.12.1982.

ihm denn auch ihre Zufriedenheit mitgeteilt.[964] Gut ein halbes Jahr später bekräftigte er diese positive Stellungnahme in einem Schreiben an ein Paar aus La Chaux-de-Fonds, das sich bei der schweizerischen Botschaft explizit nach Dawn de Silva erkundigte. Claude Ochsenbein antwortete, dass diese Vermittlerin eine grosse Zahl von Adoptionen für Schweizer Familien betreue: «Meines Wissens hat nie etwas Negatives die Glaubwürdigkeit dieser Person in Frage gestellt.»[965] Diese Einschätzung liess er auch einer Sozialarbeiterin aus dem Kanton Zug zukommen, die sich bei ihm im Januar 1984 nach der Qualifikation von Dawn de Silva erkundigte. Denn sie hatte gerade zwei Ehepaare zu beraten, die demnächst ein Kind in Colombo holen wollten.[966] Sie wollte nicht nur wissen, ob Dawn de Silva «zur Vermittlung» zugelassen, sondern auch, ob sie «im Sinne der eidgenössischen Bestimmungen» tätig sei. Die Sozialarbeiterin hatte eine Bescheinigung des District Court in Colombo vorliegen, aus dem hervorging, dass «Miss Dawn Evadne Mignonette de Silva» seit 1976 eine autorisierte Agentin für Auslandsadoptionen sei und dem Gericht als Übersetzerin zur Verfügung stehe.[967] Claude Ochsenbein antwortete der Sozialarbeiterin, dass Dawn de Silva seit Jahren zur Vermittlung von Kindern zugelassen sei und seines Wissens gegen die Frau nichts Nachteiliges bekannt sei. Sie scheine bei den hiesigen zuständigen Behörden gut eingeführt und mit dem rechtlichen Prozedere bei Adoptionen vertraut zu sein.[968]

Das waren bemerkenswerte Stellungnahmen angesichts der Tatsache, dass Claude Ochsenbein Dawn de Silva noch zwei Jahre zuvor dem «Clan De Silva-Kaiser (en Suisse)», und einem «korrupten» Milieu zugeordnet hatte.[969] Die beiden Frauen, die bei der Vermittlung von Kindern aus Sri Lanka in die Schweiz zwischen 1973 und 1997 die wichtigste Rolle gespielt hatten, Alice Honegger und Dawn de Silva, waren entlastet worden. Honegger durch die sri-lankische Interpol und die St. Galler Behörde und Dawn de Silva durch die schweizerische Botschaft in Colombo. Beide konnten sie sich 1984 als rehabilitiert sehen und weitermachen.

[964] «Ses honoraires sont considérés comme élevés dans ce pays, et normaux par nos compatriots. Un bon nombre des cas derniers m'ont recemment fait part de leur satisfaction [...]», in: Ebd.
[965] «A ma connaissance, rien de négatif n'a jamais mis en cause la crédibilité de cette personne», in: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an Ehepaar I. F. in L. (NE), 5.7.1983.
[966] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben einer Sozialarbeiterin, Abteilung Adoptionen, Departement des Innern des Kantons Zug, an die Botschaft in Kuala Lumpur, 30.1.1984.
[967] Vgl. Qualifizierung von D. de Silva: «is an authorised agent for foreign adoption since about 1976» und «She also assists this Court as an interpreter withoht whom this Court would have been helpless. She it the sole proprietor of Dawn Tours and Travels and this agency has helpful to the foreigners to come for adoptions», in: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, in: Schreiben einer Sozialarbeiterin an die schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur, 30.1.1984.
[968] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an eine Sozialarbeiterin, Abteilung Adoptionen in der Direktion des Innern des Kantons Zug, 13.3.1984.
[969] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20, Zeitungsartikel vom 8.10.1981 mit handschriftlichen Notizen von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, zum «Clan De Silva-Kaiser (en Suisse)», 12.10.1981.

Zweifelhafte Adoptionsvermittlungen gingen nach 1982 weiter

Für den Bund waren dennoch nicht alle Probleme im Zusammenhang mit der Adoptionsvermittlung der beiden Frauen gelöst, im Gegenteil: Das Bundesamt für Ausländerfragen musste feststellen, dass Pflegeeltern aus der Schweiz in den vergangenen Jahren «sehr oft» versucht hätten, die Ein- und Ausreiseformalitäten zu umgehen.[970] In diesem Zusammenhang kam es in den Räumlichkeiten der schweizerischen Vertretung hin und wieder zu wüsten Szenen, etwa wenn das Personal die Wünsche und Forderungen der Adoptionsinteressenten nicht auf der Stelle erfüllte. Die Kanzleivorsteherin und stellvertretende Missionsleiterin, Margrith Bieri,[971] hielt dazu in einer Aktennotiz im Januar 1985 fest, dass während ihrer «Lunchpause» zwei «Herren» aufgetaucht seien, die ihr einen «ziemlich zweifelhaften Eindruck» hinterliessen. Einer der beiden Männer habe um ein Visum für ein Adoptivkind gebeten. Darauf habe sich ihr Botschaftskollege darum bemüht, die Einreisebewilligung des Bundesamts für Ausländerfragen herauszusuchen. Doch der Mann habe nicht warten können und sei in ihr Büro gestürmt: «Er hat mir gegenüber ziemlich aggressiv dargelegt, dass er keine Bewilligung braucht, wenn er das Kind in Sri Lanka legal adoptiert hat. Dann gehört es ihm und er kann es mitnehmen, wohin er will.»[972] Ihr Kollege habe versucht, dem Mann das Prozedere zu erklären, sei von diesem aber angeschrien worden: «Wenn ich ein Fahrzeug kaufe, gehört es mir, und ich kann damit machen, was mir gut scheint.»[973] Man habe ihm entgegengehalten, dass ein Kind kein Fahrzeug sei und er ohne Bewilligung aus Bern kein Visum ausstellen könne: «Er reiste wutentbrannt ab und sagte, dass er in die Schweiz zurückreise mit seinem Kind mit oder ohne Visum.»[974]

Bei Margrith Bieri machte sich 1985 ein generelles Unbehagen breit, das im Zusammenhang mit Adoptionsfällen von Alice Honegger stand: «Frau Honegger und ihre lokale Partnerin Thavanesan sind bei den interessierten Eltern für eine geschäftstüchtige und speditive Beschaffung und Vermittlung von Adoptivkindern bekannt. Gerade diese offenbare Leichtigkeit in der Beschaffung von Kindern hinterlässt manchmal ein etwas ungutes Gefühl. Leider bleibt die genaue Herkunft dieser vielen Kinder unklar, und der Botschaft bietet sich kaum die Möglichkeit, der Sache näher auf den Grund zu gehen.»[975] Margrith Bieri wies das Bundesamt für Ausländerfragen auch darauf hin, dass die privaten Adoptionsvermittler in Sri Lanka keiner staatlichen Kontrolle unterstanden und somit «in jeder Beziehung» frei handelten. Sie erinnerte zudem daran, dass der Sozialarbeiter Pedro Sutter, der 1984 kurzzeitig die Vermittlungsstelle von Alice Honegger in St. Gallen führte, vorgeschlagen habe, vermehrt mit «nicht-kommerziellen»

[970] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an A. Honegger vom 26.10.1983.
[971] M. Bieri löste M. Estermann als stellvertretende Missionsleiterin am 17.5.1983 ab, in: CH-BAR#2200.130#1995/174#7*, 051.11, Missionschef Ochsenbein, Claude, 1979–1985.
[972] «Il [...] me déclare, d'une façon assez agressive, qu'il n'a pas besoin d'autorisation vu que, si l'enfant a été adopté légalement à Sri Lanka, il est à lui et il peut donc l'emmener avec lui où il veut», in: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Aktennotiz der schweizerischen Botschaft in Colombo betreffend Besuch zweier «Herren», 23.1.1985.
[973] «Si j'achète un véhicule, il est à moi et je peux en faire ce que bon me semble!», in: Ebd.
[974] «Il part furieux en disant qu'il partirait en Suisse avec son enfant, avec ou sans visa», in: Ebd.
[975] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Vertrauliches Schreiben von M. Bieri, schweizerische Botschaft in Colombo, betreffend Adoptionsvermittlung von A. Honegger an das Bundesamt für Ausländerfragen, 22.10.1985.

sri-lankischen Stellen zusammenzuarbeiten: «Herr Sutter erklärte mir gegenüber, dass er die Nachfolge von Frau Honegger nur unter der Bedingung übernehme, dass er das Adoptionsverfahren in einer Art und Weise durchführen könne, die seinem eigenen Verantwortungsbewusstsein voll entspreche. Sollte ihm dies nicht ermöglicht werden, würde er zu seinem Bedauern diese Aufgabe nicht weiterführen können. Die Tatsache, dass Herr Sutter mittlerweile aus dem Amt ausgeschieden ist […] bedarf keines weiteren Kommentares.»[976] Aus dem Schreiben von Margrith Bieri an das Bundesamt für Ausländerfragen ging hervor, dass Vermittlerinnen wie Alice Honegger in Sri Lanka nach wie vor unkontrolliert schalten und walten konnten und dass deren Praxis von einer Fachperson als unverantwortlich wahrgenommen worden war. Klar wurde darin auch, dass die stellvertretende Missionsleiterin der Adoptionsvermittlung aus Sri Lanka grundsätzlich kritisch gegenüberstand.

Dass die Vermittlungen in Colombo weiterhin von zweifelhaften Akteurinnen angeführt und unter prekären Bedingungen ablief – darauf wurden die Schweizer Behörden 1986 ein weiteres Mal deutlich hingewiesen. Wiederum war es die sri-lankische Presse, die Missbräuche und Kinderhandel aufdeckte: «Es ist ganz klar, dass es um einen organisierten Handel geht, bei dem Kinder aus Sri Lanka wie Mobiliar an Ausländer verkauft werden. Einige Leute kennen sich in dieser Sache ziemlich gut aus.»[977] Auch wenn die Anforderungen des Gesetzes erfüllt schienen, gebe es jedoch bestimmte Dinge, die moralisch verwerflich seien und bei den Bürgern einen üblen Nachgeschmack hinterliessen.[978] Die sri-lankische Zeitung benannte damit ein grundlegendes Problem: Zwar gab es in Sri Lanka ein Adoptionsgesetz, doch wies dieses Lücken auf. So wurde die Bestimmung, dass im Zusammenhang mit Adoptionen keine Gelder fliessen oder andere Vergütungen gewährt werden durften, erst 1992 ins Gesetz aufgenommen.[979]

Schweizer Behörden erfahren von «Baby-Farmen»

Diese Notwendigkeit erschien umso dringender, war doch Anfang 1987 eine «Baby-Farm» von Dawn de Silva aufgeflogen, was wiederum auch in der Schweizer Presse ihren Niederschlag fand.[980] Die Fremdenpolizei des Kantons Zürich verlangte vom Bundesamt für Ausländerfragen Ende Januar 1987

[976] Ebd.
[977] «It is quite clear that the problem today is no longer one of adoptions. It is nothing less than an organised trade in selling Sri Lanka children like chattels to foreign buyers. Some people are clearly doing quite well out of the whole thing. It is quite patently an illegal transaction even though it might be satisfying all the requirements of the law. There are, however, certain things which are morally reprehensible and leave a bad smell in the civic nostrils. This is why it is necessary that the Government should think again about permitting this baby trade [...]», in: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Zeitungsartikel «The Baby Trade», in: «The Island» vom 5.12.1986.
[978] Ebd.
[979] S307-751, Adoption of Children (Amendment) Act, No 15 of 1992.
[980] Vgl. Reutersmeldung vom 26.1.1987, aufgenommen im «Tages-Anzeiger» und AFP-Meldung vom 26.1.1987, aufgenommen im «Volksrecht», in: CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an schweizerische Botschaft, 29.1.1987.

Auskunft: «Ist die in den Zeitungsartikeln erwähnte Dawn de Silva identisch mit der häufig in Einreisegesuchen für sri-lankische Adoptivkinder erwähnte Vermittlungsperson gleichen Namens?»[981] Die kantonale Behörde stellte vorsorglich noch eine Nachfrage: «Wenn ja, sollen Einreisegesuche mit der Vermittlungsstelle 'Dawn de Silva' überhaupt noch entgegengenommen werden?»[982] Das angesprochene Bundesamt wandte sich zunächst an die schweizerische Botschaft und legte zwei «Pressemeldungen über einen aufgeflogenen Kinderhandel» und die Anfrage der Zürcher Fremdenpolizei bei: «Wir bitten Sie, die Angelegenheit zu verfolgen und uns über ein allfälliges Gerichtsurteil zu orientieren.»[983] Auch stellte das Bundesamt für Ausländerfragen im März 1987 aufgrund der kritischen Situation in Colombo die Bewilligung von einzelnen Einreisegesuchen zurück: «Wir […] geben Ihnen bekannt, dass wir die eingangs erwähnten Fälle vorerst zurückbehalten, bis wir ihren definitiven Bericht über den Kindshandel in Sri Lanka besitzen, es sei denn, sie könnten bestätigen, dass die Auswahl dieser Adoptivkinder in Sri Lanka auf einwandfreie d. h. legale Weise erfolgt ist.»[984]

Der damalige Schweizer Botschafter, Henri Cuennet, antwortete der Bundesbehörde postwendend und verwies auf die Korrespondenz von 1982. Er machte darauf aufmerksam, dass es der Botschaft – wie bereits vor fünf Jahren explizit dargelegt – nach wie vor nicht möglich sei, zu überprüfen, ob bei Adoptionen Kinderhandel vorliege. Auch sei in den genannten Fällen eine Ablehnung gegenüber den neuen Eltern nicht zumutbar: «Die von Ihren eingangs erwähnten Mitteilungen betroffenen Adoptiveltern haben ihre Kinder im jetzigen Zeitpunkt bereits erworben. […] Und wenn sie in ein paar Tagen für Visabeschaffung wieder auf der Botschaft vorsprechen, werden sie sämtliche Adoptionsformalitäten erledigt haben. Sehe daher keine Möglichkeit, bei diesen Fällen von bisheriger Praxis abzuweichen. Bei erster Vorsprache auf Botschaft weisen Adoptiveltern immer von ihnen ausgestelltes, der Adoption zustimmendes Schreiben vor, worauf die Botschaft dann jeweils noch per Telex ihre definitive Zustimmung einholt. Überlasse es Ihnen, ob Sie weiterhin solche Schreiben abgeben wollen. Obwohl das Thema Kinderhandel in Sri Lanka seit Jahren schon immer wieder für Schlagzeilen gesorgt hat und auch wenn jetzt wieder von einer sich unbedingt aufdrängenden Gesetzesänderung die Rede ist, wird sich auch in Zukunft wohl kaum etwas ändern. Ein wesentlicher Grund dürfte darin bestehen, dass angeblich wichtige Persönlichkeiten am Babygeschäft beteiligt sind. Werde ohne Gegenbericht Ihrerseits bis Ende dieser Woche Visa für erwähnte Adoptivkinder erteilen.»[985]

Damit machte der Schweizer Botschafter klar, dass er nicht bereit war, die erneut von Bern abgeschobene Verantwortung zu übernehmen. Zugleich signalisierte er, dass er nicht mehr gewillt war, sich mit dem Bundesamt für Ausländerfragen über diese Frage auseinanderzusetzen. Er wies darauf hin, dass

[981] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben der Fremdenpolizei des Kantons Zürich an das Bundesamt für Ausländerfragen, 26.1.1987.
[982] Ebd.
[983] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an schweizerische Botschaft, 29.1.1987.
[984] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Telex des Bundesamts für Ausländerfragen an schweizerische Botschaft, 4.3.1987.
[985] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Telex von H. Cuennet, Schweizer Botschafter in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen, 5.3.1987.

er «in S. Kinderhandel in letzter Zeit» mit der Sektion für konsularischen Schutz des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten korrespondiert habe und deswegen darum bitte, dass das Bundesamt für Ausländerfragen sich mit dieser Stelle bespreche.[986] Diese Stelle bekam vom Botschafter denn auch noch am gleichen Tag Kopien dieser Korrespondenz zugeschickt, versehen mit einer kritischen Bemerkung: «Wie Sie daraus und von obigen Schriftstücken entnehmen können, scheint es, dass wir nun wieder so weit sind wie 1982! Ich habe dem Bundesamt heute per Telex geantwortet.»[987] Aus seinen Zeilen sprach eine gewisse Resignation, versuchte das Bundesamt für Ausländerfragen doch immer wieder, die Verantwortung im Zusammenhang mit den Sri-Lanka-Adoptionen auf die schweizerische Vertretung in Colombo abzuwälzen. In diesem Sinn fiel auch die Antwort aus Bern aus. Da man nach dem erneuten «Wirbel in Sachen Kinderhandel» in Colombo wieder zur Tagesordnung zurückgekehrt sei und kaum mit grundlegenden Änderungen gerechnet werden könne, würde das Bundesamt die Einreisebewilligungen weiterhin wie üblich ausstellen und darum bitten, dass die schweizerische Vertretung die Situation wachsam verfolge und die Behörde über wichtige Vorkommnisse auf dem Laufenden halte.[988]

Im Sommer 1987 sah es danach aus, dass Sri Lanka einen Adoptionsstopp verhängen würde.[989] Die sri-lankische Tageszeitung «Sun» berichtete, dass die Regierung am 3. Juni alle neuen Adoptionsanträge gestoppt hatte.[990] Das Bundesamt für Ausländerfragen fragte bei der schweizerischen Botschaft nach, die jedoch darauf hinwies, dass diese neue Regelung nur beschränkt gelte: «Laut eines Regierungsbeschlusses sind ab 3. Juni 1987 neue Begehren von Ausländern, sri-lankische Kinder zu adoptieren, untersagt. Gemäss unserem Vertrauensanwalt sind die hängigen Adoptionsbegehren von diesem Beschluss nicht betroffen.»[991] Trotz dieses in Sri Lanka verhängten Stopps erkundigte sich auch alt Botschafter Peter S. Erni, der in der Zwischenzeit wieder in die Schweiz zurückgekehrt war, für einen «Mitbürger im Dorf», «wie ernst die neuen Bestimmungen der ceylonesischen Behörden zu nehmen sind, welche die Ausreiseerlaubnis für Säuglinge zur Adoption unterbinden sollen». Das betreffende Paar habe bereits beim Bureau genevois d'Adoption und beim Commissioner of Probation and Child Care Services ein «Gesuch um Freigabe eines Kindes» eingereicht. Zudem liege bereits die Einreisebewilligung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vor. Die Vermittlungsstelle habe die beiden im Juni 1987 deswegen aufgefordert, nach Colombo zu reisen; das Paar habe ihm inzwischen aber mitgeteilt, dass die neuen Bestimmungen ein Ausreisevisum verunmöglichen würden. Das Paar überlege sich nun, auf das Gesuch zu verzichten, «um anderswo eine Adoption anzustreben». Der alt

[986] Ebd.
[987] Ebd.
[988] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben von A. Hunziker, Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen betreffend «Kinderhandel in Sri Lanka» an schweizerische Botschaft, 10.3.1987.
[989] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an schweizerische Botschaft in Colombo, 9.6.1987.
[990] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Zeitungsartikel «Applications for Baby adoptions banned», in: «Sun» vom 4.6.1987.
[991] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben von H. Cuennet, Schweizer Botschafter in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen, 10.6.1987.

Botschafter war der Ansicht, dass sich trotzdem etwas machen liesse: «Nach meinen früheren Erfahrungen haben die ceylonesischen Behörden nach einiger Wartezeit den seriösen Vermittler-Organisationen jedoch gestattet, ihre Tätigkeit trotz generellem Ausreiseverbot wieder aufzunehmen.»[992] Damit wies er im Rückblick darauf hin, dass es in Sri Lanka öfters vorgekommen war, dass Erlasse der Regierung bei Adoptionen abgeschwächt oder nicht eingehalten wurden. Dass Beispiel zeigt zudem, dass sogar alt Botschafter von Adoptionsinteressenten angegangen wurden, wenn sie auf der Suche nach einem Kind waren.

Schweizerische Vertretung als Dienstleisterin im Adoptionsverfahren

Die schweizerische Vertretung stellte den Paaren, die in Colombo ein Kind in Empfang genommen hatten, ein Visum für die Einreise in die Schweiz aus, wenn sie vom Bundesamt für Ausländerfragen dazu autorisiert wurde. Sie prüfte auch Dokumente daraufhin, ob sie richtig übersetzt und echt waren. Bei einer Adoption, die Alice Honegger 1993 mit ihrer Vertrauensanwältin Rukmani Thavanesan-Fernando durchführte, akzeptierte die Botschaft allerdings Dokumente, die mehrere offensichtlich widersprüchliche Angaben enthielten. Es ging um ein Baby, das vor dem District Court von Colombo einem Paar aus der Schweiz übergeben worden war. In den Unterlagen zu diesem Kind wurden für die leibliche Mutter zwei verschiedene Namen eingetragen. Dabei geht aus dem Geburtsschein ein bestimmter Vorname hervor, während der Geburtsregisterauszug des gleichen Kindes für die Mutter einen anderen Vornamen ausweist, der sich aber mit dem Vornamen des Grossvaters deckt. Das heisst, es gibt divergierende Angaben. Das Kind ist in den Dokumenten zudem mit zwei verschiedenen Geburtsdaten aufgeführt. Im Arztzeugnis ist ein anderes Datum festgehalten als im Geburtsschein.[993] Trotz dieser Widersprüche schickte die Botschaft die Dokumente in die Schweiz.[994]

Dass dieses Ignorieren von Unstimmigkeiten bei einer späteren Herkunftssuche zu einem unlösbaren Problem werden kann, zeigt der Fall einer jungen Frau, die 1996 in der Schweiz einen Antrag auf Einbürgerung stellen wollte. Die Sozialarbeiterin der zuständigen Jugend- und Familienberatung im Kanton Zürich half ihr, die benötigten Unterlagen zusammenzustellen. Unter anderem ging es darum, die fehlende Geburtsurkunde zu beschaffen.[995] Die Botschaft unterstützte die Suche und kontaktierte jenes Heim, aus dem das Kind damals gekommen war. Die Botschaftsmitarbeiterin erfuhr dort, dass das Geburtsdatum des Kindes nur geschätzt worden sei. Da die leibliche Mutter «geisteskrank» gewesen sei, habe sie «nie genau» sagen können, wann das Kind zur Welt gekommen war.[996] Die Sozialarbeiterin

[992] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben von P. S. Erni, alt Botschafter, an die schweizerische Botschaft in Colombo, 17.6.1987.
[993] CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Adoptions-Dokumente von P. D. in Urkundensendung der schweizerischen Botschaft in Colombo an das Amt für Zivilstandswesen im Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, 22.11.1993.
[994] Ebd.
[995] CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Schreiben einer Sozialarbeiterin der Jugend- und Familienberatung in A. (ZH) an die schweizerische Botschaft betreffend «Geburtsurkunde P. K.», 28.12.1995.
[996] Ebd.

weigerte sich aber, die angebliche Geisteskrankheit der Mutter als Begründung für die fehlende Geburtsurkunde zu nennen: «Im Interesse von […] bitte ich Sie um eine Korrektur des zweiten Abschnitts Ihres Schreibens. Insbesondere bitte ich Sie, auf den Satz über die Geisteskrankheit von […]'s Mutter zu verzichten.»[997] Die schweizerische Botschaft schrieb schliesslich, was die Sozialarbeiterin vorgeschlagen hatte: «Leider waren meine Bemühungen erfolglos. Dieses Schreiben gilt als Bestätigung, dass keine Geburtsurkunde für […] beschaffbar ist.»[998]

5.5 Dürftige Sozialberichte

«Je vergifteter die Leute ein Kind wollen, desto ungeeigneter sind sie.»[999]

Bevor die Pflegekinderverordnung von 1978 in Kraft trat, regelten die einzelnen Kantone und Gemeinden das Pflegekinderwesen unterschiedlich und zum Teil auch gar nicht.[1000] Anfang 1946 setzte die Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit eine Studienkommission ein, die Richtlinien für eine Gesetzgebung im Pflegekinderwesen ausarbeitete und 1951 eine «Wegleitung für die Praxis der Pflegekinderfürsorge» formulierte.[1001] Da es sich gezeigt hatte, dass «Kinder in ungemeldeten und damit unkontrollierten Pflegeverhältnissen besonders gefährdet» waren, sollte gemäss Wegleitung darauf geachtet werden, dass die Pflegeverhältnisse überhaupt erfasst wurden. Vor der Platzierung war zu prüfen, ob das Kind am neuen Ort «seinen körperlichen, geistigen und sittlichen Fähigkeiten sowie seiner angestammten Religion oder weltanschaulichen Richtung entsprechend erzogen und hinreichend beaufsichtigt wird». Manche Behörde in der Schweiz liess im Hinblick auf die Unterbringung eines Pflegekindes bereits damals Sozialberichte über Personen erstellen, die ein Kind aufnahmen. Mit der Eidgenössischen Verordnung zur Aufnahme von Pflegekindern 1978 (PAVO) wurde diese Eignungsabklärung jedoch zur Pflicht. Das Resultat dieser Abklärung wurde in einem sogenannten Sozialbericht festgehalten, von ausländischen, englischsprachigen Behörden oft «Home study» oder «Home report» genannt.

[997] CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Schreiben einer Sozialarbeiterin der Jugend- und Familienberatung in A. (ZH) an die schweizerische Botschaft betreffend «Geburtsurkunde P. K.», 15.1.1996.
[998] CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Schreiben der schweizerischen Botschaft an die Jugend- und Familienberatung in A. (ZH), 17.1.1996.
[999] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Leitfaden des Verbands St. Gallischer Gemeinderatsschreiber, Grundbuchverwalter und Vormundschaftssekretäre sowie des Fachausschusses für Vormundschaftswesen betreffend «Adoption fremdrassiger Kinder», Mai 1983, S. 7.
[1000] Vgl. M. Hüttenmoser, K. B. Zatti, Pflegekinder, in: HLS, https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016590/2010-09-28/, Zugriff am 9.6.2019.
[1001] Vgl. StABS, PA 882 DD2, Basler Frauenverein: Wegleitung für Praxis der Pflegekinderfürsorge, 1951, Sonderdruck aus «Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit» 6, Juni 1951, S. 1–8.

Die Erstellung eines Sozialberichts konnte von der Vormundschaftsbehörde auch an eine Vermittlungsstelle delegiert werden.[1002]

Auch das sri-lankische Adoptionsgesetz schrieb ab 1977 vor, dass ausländische Paare einen Sozialbericht vorlegen mussten, der in ihrem Herkunftsstaat erstellt worden war.[1003] Lag dieser Bericht vor, musste er zudem von der sri-lankischen Vertretung im betreffenden Land – in diesem Fall vom Generalkonsulat in Genf – beglaubigt werden.[1004] Die Vermittlerin Dawn de Silva gab den Adoptionsinteressenten denn auch bereits 1977 in ihren «Rules» vor, dass der «Home report» von einem Sozialarbeiter ausgestellt werden müsse, der von den Schweizer Behörden dazu berechtigt sei. Ein solcher Bericht habe die Situation und Finanzen der Familie zu beleuchten.[1005] Dawn de Silva betonte, dass vier Kopien dieses Sozialberichts vom sri-lankischen Botschafter in der Schweiz persönlich – und nicht etwa von einem Mitarbeiter – beglaubigt werden mussten.[1006] Davon ginge dann ein Exemplar an sie und ein weiteres an den Anwalt, der den Fall vor Gericht vertrat.[1007]

Vage gesetzliche Vorgaben für die Eignungsabklärungen

Ob jemand ein Pflegekind aufnehmen durfte, entschied mit der neuen gesetzlichen Regelung der PAVO die Vormundschaftsbehörde am Wohnort.[1008] Sie durfte eine Pflegekinderbewilligung nur erteilen, wenn sie die Pflegeeltern bzw. die späteren Adoptiveltern daraufhin geprüft hatte, ob sie für die Aufnahme eines Kindes geeignet waren. Sichergestellt musste sein, dass das Paar in der Lage war, eine gute «Pflege, Erziehung und Ausbildung» des Kindes zu gewährleisten.[1009] Die Bewilligung durfte nur erteilt werden, «wenn die Pflegeeltern und ihre Hausgenossen nach Persönlichkeit, Gesundheit und erzieherischer Eignung sowie nach den Wohnverhältnissen» dies leisten konnten.[1010] Die gesetzlichen Vorgaben waren allgemein formuliert und für die praktische Umsetzung wenig griffig. Dabei hatte bereits 1976, also vor dem Erlass der PAVO, der Jurist Max Hess angeregt, dass klare Vorgaben formuliert werden müssten: «Es wäre wünschbar, wenn für die Abklärung und Beurteilung der Bewerber einheitliche Normen und Methoden entwickelt würden, so dass in der ganzen Schweiz etwa die gleichen Kriterien zur Anwendung gebracht werden könnten. Doch davon sind wir noch weit entfernt.»[1011] Er schlug etwa vor, die Ehegatten sowohl gemeinsam als auch einzeln zu befragen. Er wollte zum Beispiel wissen, was die Motive sind: «Können die entsprechenden Bedürfnisse eventuell auf andere Weise befriedigt werden?»

[1002] Art. 7, Abs. 2, PAVO 1977.
[1003] CH-BAR#E4110-03#2003/262#220*, Adoption of Children (Amendment) Law, No. 6 vom 10.2.1977.
[1004] Ebd.
[1005] CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, Dokument von D. de Silva, Dawn Tours, Travel Consultants and Tour Operators in Nugegoda, betreffend «Procedure requires for adopting children from Sri Lanka – Requirements of Department of Probation and Child Care in Sri Lanka», an E. R. Chanson, 11.7.1977.
[1006] «When all four copies of home report are authenticated by Sri Lankan Ambassador in Switzerland (not an acting official, but the Ambassador himself) the couple should then wait and [...]», in: Ebd.
[1007] Ebd.
[1008] Art. 2, Abs. 1, PAVO 1977.
[1009] Art. 5, Abs. 1, PAVO 1977.
[1010] Ebd.
[1011] Hess 1976, S. 51.

Er sprach heikle Themen an: Wurde die Unfruchtbarkeit verarbeitet? Betrachtete der Mann die Adoption als Angelegenheit der Frau?[1012] Für Max Hess war klar, dass all dies abgeklärt werden musste, bevor ein Pflegekind aufgenommen wurde.[1013]

Trotz diesen Überlegungen von juristischer Seite steckte die PAVO, die 1978 in Kraft trat, den Rahmen für die Eignungsabklärungen nur grob ab. Damit hatten die Vormundschaftsbehörden einen grossen Interpretations- und Handlungsspielraum, wenn sie die Verhältnisse der Pflegeeltern prüften. Im föderalistischen System kam es denn auch zu unterschiedlich differenzierten Vorgaben. Im Kanton Bern wurde zum Beispiel eine Mustervorlage für einen Sozialbericht erstellt mit detaillierten Fragestellungen (vgl. Kapitel 6.2), was in anderen Kantonen hingegen nicht der Fall war.

In der Praxis zeigte sich, dass die Sozialberichte oft mangelhaft ausfielen, indem das Augenmerk unverhältnismässig auf die Besitzverhältnisse und die Wohnungseinrichtung gerichtet wurde, während Motive und Erziehungsvorstellungen aussen vorblieben, wie die Analyse von Adoptionsdossiers in einzelnen Kantonen zeigt (vgl. Kapitel 6). Die mangelhafte Prüfung bemerkte auch A. W., ein Beamter des Bundesamts für Ausländerfragen, der 1981 mit seiner Frau und Alice Honegger privat für eine Adoption nach Colombo reiste. In ihrem Fall hatte nicht die kommunale Pflegekinderbehörde, sondern die Vermittlerin selbst die «Home study» erstellt. Dieser Bericht fiel dürftig aus, wie A. W. feststellte: «Kurze Zeit darauf wurden wir von Frau Honegger bei uns zu Hause aufgesucht. Der Besuch dauerte ungefähr 20 Minuten. Begutachtet hat Frau Honegger in unserer Wohnung nur das Wohnzimmer. Umso erstaunter waren wir, bald darauf eine detaillierte 'Home study' zugestellt zu bekommen.» Für diesen Bericht habe sie CHF 600 verrechnet.[1014] Rechtlich war es zwar zulässig, dass eine anerkannte Vermittlerin im Auftrag einer Pflegekinderbehörde Sozialberichte erstellte. Dass sie aber auch bei den eigenen Vermittlungen, an denen sie schliesslich Geld verdiente, den Bericht selbst schrieb, war eine problematische Praxis. Das Gesetz liess auch dies zu, weil es in diesem Punkt nur vage formuliert war. Vorgegeben war lediglich, dass die zuständige Behörde die Eignungsabklärung an eine Adoptionsvermittlungsstelle delegieren konnte.

Zudem kam es vor, dass Eignungsabklärungen gar nicht erst durchgeführt wurden – etwa, wenn Eltern ohne Beizug einer Schweizer Vermittlungsstelle Kinder vor Ort annahmen. Damit stellten sie die Behörden vor vollendete Tatsachen. So sah sich die Eidgenössische Fremdenpolizei 1976 mit einem Einreisegesuch konfrontiert, das sie aufgrund mangelhafter Angaben ablehnte: «Wir sollten unbedingt über den Inhalt der Untersuchung durch die Pflegekinderfürsorge Kenntnis haben.»[1015] Beim Kind handelte es sich um einen kleinen Jungen. Er war sieben Wochen alt, als er im November 1976 vor dem Juvenile Court (Jugendgericht) in Colombo einem Schweizer Ehepaar, einem Primarlehrer und dessen Frau,

[1012] Ebd.
[1013] Ebd., S. 50.
[1014] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Bericht über «Vermittlung eines Adoptivkindes aus Sri Lanka durch Frau Honegger, Haus Seewarte, Bollingen SG» von A. W. in L. (BE), 16.3.1982.
[1015] CH-BAR#E2200.130#1990-130#33*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, an die Fremdenpolizei des Kantons Zürich, 6.12.1976.

übergeben wurde.[1016] Die neuen Eltern brauchten in diesem Moment nur noch einen Reisepass und ein Einreisevisum für das Baby. Dafür sprachen sie bei der schweizerischen Vertretung vor, die bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei um Erlaubnis bat, für das Kind ein Einreisevisum ausstellen zu dürfen. In diesem Fall erteilte die Bundesbehörde die Bewilligung aufgrund des fehlenden Sozialberichts jedoch nicht.

Der Jugendsozialdienst der Erziehungsdirektion des Kantons Basel-Landschaft war 1977 mit einem ähnlichen Fall konfrontiert, der die Behörde – diesmal die kantonale Aufsichtsbehörde – stutzig machte. Aus Sri Lanka war ein Kind eingereist und bei einem Ehepaar untergebracht worden, ohne dass die erforderlichen Papiere vorlagen: «Wir sind immerhin erstaunt, dass Sri Lanka Kinder ins Ausland abgibt, ohne eine eingehende Vorabklärung des Pflegeplatzes und das Vorliegen einer Einreisebewilligung zu verlangen […].»[1017] Dabei ging es um P. G., ein Kind, das von Dawn de Silva an das Ehepaar I. G. vermittelt worden war. Als gewiefte Reiseleiterin hatte sie die Gäste aus der Schweiz auf eine Tour durch Kinderheime mitgenommen und ihnen dabei ein Kind vermittelt.[1018]

René Pachter wies als Vertreter der Eidgenössischen Fremdenpolizei bereits 1977, vor der Inkraftsetzung der Pflegekinderverordnung, anhand dieses Falls auf eine allgemeine Problematik hin: «Es ist so, dass wir in letzter Zeit viele Paare haben, die sich für Kinder aus Sri Lanka interessieren. Sie hoffen, schneller zu diesen Kindern zu kommen, wenn sie sich selbst dorthin begeben. Die einzige Möglichkeit, Missbrauch zu verhindern, besteht in der Zusammenarbeit zwischen den Behörden. Das heisst, eine Ausreisegenehmigung aus Sri Lanka und ein Reisepass dürfen nur erteilt werden, wenn die Einreisegenehmigung unserer Dienststellen und eine Bewertung der Pflegefamilie durch die Kinderschutzbehörde vorliegen.»[1019] Im genannten Fall nahm die schweizerische Konsularagentur Kontakt mit den zuständigen Stellen in Sri Lanka auf. Die Antwort, die sie vom Commissioner of Probation an Child Care Services erhielt, war entlarvend: «Die Papiere wurden korrekt eingereicht, d. h. ein 'home-study-report' wurde am 14. Mai 1977 vom Sri Lanka Consulat in Genf beglaubigt und dann an das Probation Dep. in Colombo eingereicht.»[1020] Die Frage war also, wer den Sozialbericht zum Pflegeplatz verfasst hatte, von dem die zuständige Baselbieter Behörde nichts wusste, den aber das Generalkonsulat in Genf dennoch beglaubigt haben soll. Falls eine Schweizer Vermittlungsstelle den Sozialbericht im Auftrag der Baselbieter Behörde geschrieben hätte, wäre dies der kantonalen Behörde wohl bekannt gewesen

[1016] Ebd.
[1017] CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, Schreiben des Jugendsozialdienstes der Erziehungsdirektion des Kantons Baselland an die Fremdenpolizei des Kantons Baselland, 14.9.1977.
[1018] CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, Schreiben der Sozialberatung der Gemeinde G. (BL) an die Vormundschaftsbehörde in G., 9.8.1977.
[1019] «C'est que nous avons ces derniers temps bien des couples qui s'intéressent à des enfants du Sri Lanka qu'ils espèrent obtenir rapidement en se rendant sur place. Le seul moyen de parer à des abus est de collaborer entre autorités, c'est-à-dire d'obtenir qu'une autorisation de sortie du Sril Lanka et un passeport ne soient délivrés qu'en fonction d'une autorisation d'entrée de nos services en rapport avec une évaluation préalable du milieu de la famille d'accueil par les services chargés de la protection de l'enfance», in: CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, an schweizerische Konsularagentur in Colombo, 4.10.1977.
[1020] CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, Schreiben der schweizerischen Konsularagentur in Colombo, an die Eidg. Fremdenpolizei via schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur, 21.10.1977.

und nicht beklagt worden. Möglich ist auch, dass es sich um einen fingierten Bericht handelte, zumal die Vermittlerin Dawn de Silva darauf aufmerksam machte, dass es in Colombo Personen gab, die Dokumente auf Bestellung ausstellten.[1021]

Appell an die Jugendamtsleiter in den Kantonen

Wie wichtig Sozialberichte für die Beurteilung der Pflegefamilien waren, darauf machte René Pachter 1978 und 1979 aufmerksam. Auch an der schweizerischen Konferenz der kantonalen Jugendamtsleiter im Oktober 1981 in Bern waren die mangelhaften Eignungsabklärungen ein Thema. Das Bundesamt für Ausländerfragen bekannte an der Tagung, dass es nicht geglückt sei, Einreisebewilligungen für die Aufnahme von ausländischen Adoptivkindern zu verweigern, auch wenn dies aufgrund der «ganzen sozialen Situation» notwendig gewesen wäre. Dies etwa, weil die Pflegeeltern schon das Alter von Grosseltern erreicht oder bereits vier oder fünf leibliche Kinder gehabt hätten oder «beide Eheleute ganztägig erwerbstätig» gewesen seien.[1022] Auch seien kleine Gemeinden, die nicht täglich mit Fragen eines Pflegeplatzes konfrontiert waren, mit dieser Aufgabe oft «überfordert».[1023] Deshalb sollten Kriterien für die Adoptionsvermittlungsstellen sowie für die kommunalen und kantonalen Behörden erarbeitet werden, die sich mit der Platzierung von ausländischen Kindern in der Schweiz befassten. Wenn die Eignung nach diesen Kriterien nicht gegeben sei, könne sich das Bundesamt für Ausländerfragen darauf stützen, und die Bewilligung für eine Einreise des Kindes verweigern. Wenn hingegen der Bericht der jeweiligen kantonalen Fremdenpolizei und der Vormundschaftsbehörde positiv ausfalle, «so haben wir kaum Möglichkeiten, die Einreise aus fremdenpolizeilichen Gründen abzuweisen». Damit verwies René Pachter auf die eingeschränkte Kompetenz seines Amts. Er appellierte an die Jugendamtsleiter, in ihren Kantonen klare Vorgaben zu schaffen und dafür zu sorgen, dass Pflegeeltern sorgfältig auf ihre Eignung hin überprüft werden.[1024] Damit machte das Bundesamt für Ausländerfragen deutlich, dass diese Kompetenz sehr wichtig war, aber nicht beim Bund lag.

Mangelhafte Qualität der Sozialberichte

Dass es um die Qualität der Sozialberichte nicht zum Besten stand, stellten 1983 auch zwei Ehepaare aus der Schweiz fest. Sie hatten beide je zwei Kinder aus Sri Lanka adoptiert. Die eine Adoptivmutter, die 1979 und 1981 ein Kind aus dem Konvent Good Shepherd aufgenommen hatte, gab gegenüber dem Bundesamt für Justiz im Mai 1983 an: «Weder von der Fremdenpolizei noch im Ausland kann die

[1021] Vierseitiges Dokument, das D. de Silva 2018 einem Fernsehteam des Westschweizer Fernsehens und einer Vertreterin von Back to the Roots überreicht hat, das den Autorinnen des Berichts vorliegt.
[1022] Archiv SEM, S 751.1, Referat «Kriterien für die Adoption ausländischer Kinder – einige Gedanken», gehalten an der schweizerischen Konferenz der kantonalen Jugendamtsleiter vom 29.10. und 30.10.1981 in Bern.
[1023] Archiv SEM, S 751.1, Äusserung eines Mitarbeiters des Bundesamts für Ausländerfragen an der schweizerischen Konferenz der kantonalen Jugendamtsleiter vom 29.10 und 30.10.1981 in Bern. Vgl. zur Überforderung kleiner Gemeinden auch Bühler et al. 2019.
[1024] Ebd.

'Richtigkeit' der Home-Reports überprüft werden, und da werden wohl die verschiedensten Massstäbe angelegt, resp. Beziehungen spielen gelassen. Dies bestätigte mir sogar eine Fürsorgerin, mit welcher ich über dieses Problem diskutierte.»[1025]. Damit erhielt die Bundesbehörde 1983 einen weiteren Hinweis, dass die Qualität der Sozialberichte zu wünschen übrig liess. Dies wurde in den folgenden Jahren zudem durch mehrere Untersuchungen bestätigt. So ergab ein Bericht einer Arbeitsgruppe in Biel 1984, dass «Pflegekindbewilligungen oft ohne gründliche Abklärung ausgestellt werden».[1026] Zudem hielten eine Diplomarbeit über die Adoption von aussereuropäischen Kindern im Kanton Bern sowie verschiedene Mitarbeiter der öffentlichen Jugendhilfe des Kantons Zürich fest, dass die «ungenügende Abklärung der Eignung der Pflegeeltern unter den Ursachen von Schwierigkeiten an erster Stelle steht».[1027] Auf diese Berichte wiederum verwies die Arbeitsgruppe «Drittwelt-Adoptionen» der Sektion Zivilgesetzbuch des Bundesamts für Justiz, in der auch der Jurist und Adoptionsspezialist Cyril Hegnauer vertreten war. Sie stellte ihrerseits 1986 nach einer Untersuchung von 103 «Problemfällen» von Auslandsadoptionen fest, dass «die Wahl des Pflegeplatzes in 58 Fällen als verfehlt beurteilt» werden muss.[1028]

Punkto Eignungsprüfung von Pflegeeltern wurde 1983 der Verband der St. Gallischen Gemeinderatsschreiber, Grundbuchverwalter und Vormundschaftssekretäre sowie der Fachausschuss für Vormundschaftswesen aktiv. Diese erarbeiteten einen Leitfaden betreffend «Adoption fremdrassiger Kinder».[1029] Damit reagierten sie auf den Eklat von 1982, als der St. Galler Regierungsrat Alice Honegger die Bewilligung für die Vermittlung aus Sri Lanka kurzzeitig entzogen hatte. Der Fachausschuss erinnerte daran, dass die «Adoption fremdrassiger Kinder» in der Öffentlichkeit kritisiert wurde und «bestimmte Vermittlungsstellen» durch die Presse «beschuldigt» wurden, «dem 'Kinderhandel' Vorschub zu leisten».[1030] Zu präzisieren ist an dieser Stelle, dass 1982 in der Presse nur eine Vermittlungsstelle in der Schweiz beschuldigt wurde; jene von Alice Honegger im Kanton St. Gallen. Der Fachausschuss betonte die Verantwortung der Vormundschaftsbehörde, die als zuständige Instanz die Pflegeeltern zu prüfen und die Pflegeplatzbewilligung zu erteilen habe. Doch zugleich entlastete er sie: «Vielfach stehen den Behörden nicht die nötigen Fachkräfte wie Jugendsekretariate oder Sozialarbeiter zur Abklärung der Verhältnisse zur Verfügung. Zwar könnten die Vormundschaftsbehörden behördlich anerkannte Vermittlungsstellen beiziehen, doch kann sich dies unter Umständen negativ auswirken.»[1031] Damit spielte der Fachausschuss auf die Praxis im Kanton St. Gallen an, hin und wieder Eignungsabklärungen an Alice Honegger zu delegieren. Der Fachausschuss hob hervor: «Das heisst im Klartext, dass die grundlegende Untersuchung (Home study) vor der Zusicherung der Pflegekinderbewilligung […] zu erfolgen

[1025] E4300-C01#1998/299#611*, Schreiben zweier Ehepaare an das Bundesamt für Justiz, Sektion Zivilgesetzbuch, 2.5.1983.
[1026] CH-BAR#E4300-C01#1998/299#608*, Bericht «Adoption von Kindern aus der Dritten Welt» der Arbeitsgruppe «Drittwelt-Adoptionen» der Sektion ZGB des Bundesamts für Justiz vom 23.7.1986.
[1027] Ebd.
[1028] Ebd
[1029] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Leitfaden des Verbands St. Gallischer Gemeinderatsschreiber, Grundbuchverwalter und Vormundschaftssekretäre, Fachausschusses für Vormundschaftswesen, betreffend «Adoption fremdrassiger Kinder», Mai 1983.
[1030] Ebd.
[1031] Ebd.

hat – und nicht erst im Zusammenhang mit dem Adoptionsverfahren.»[1032] Eine sorgfältige Abklärung verlangte laut Fachausschuss, dass ein Ehepaar durch «mehrere Personen» beurteilt und mit ihm «nicht nur ein Gespräch» geführt werden sollte. Die künftigen Adoptiveltern müssten «auf ihre schwerwiegende und anspruchsvolle Aufgabe aufmerksam» gemacht werden. Wichtig sei auch, deren Motivation genau abzuklären. Zu beachten sei weiter, «dass die Eltern die eigene Kinderlosigkeit vor der Adoption effektiv verarbeitet haben, damit sie gegenüber dem Kinde keine unbewussten Vorbehalte machen, weil es eben doch nicht ihr eigenes ist». Denn Fachleute hätten die Faustregel aufgestellt: «Je vergifteter die Leute ein Kind wollen, desto ungeeigneter sind sie.» Heikel werde es etwa, wenn Interessenten in erster Linie «einen Spielkameraden für das eigene Kind» oder einen «Ersatz für ein gestorbenes eigenes Kind» suchten.[1033] Dies war denn auch ein Motiv, das in den untersuchten Akten von Adoptionsinteressenten genannt wurde und Eingang in die Akten fand.[1034]

Die erste Eignungsabklärung von zukünftigen Pflegeeltern, die in einem Sozialbericht festgehalten wurde, war zentral. Aufgrund dieser Prüfung der familiären Verhältnisse entschied die kommunale Vormundschaftsbehörde, ob das Paar überhaupt ein Kind zur Pflege aufnehmen durfte. War dies der Fall, so musste das Pflegeverhältnis regelmässig überprüft werden. Die PAVO legte fest, dass mindestens einmal pro Jahr eine Aufsichtsperson die Pflegefamilie besuchen musste.[1035] Wie die Praxis sowohl im Kanton St. Gallen als auch im Kanton Bern zeigt, wurde der Sozialbericht, der vor der Einreise des Kindes erstellt worden war, mehrfach verwendet, wenn es darum ging das Pflegeverhältnis zu beschreiben oder einen Adoptionsentscheid zu begründen.[1036] Das heisst, unter Umständen kamen keine neuen Informationen dazu. So hielt eine Sozialarbeiterin gegenüber der Fürsorge- und Vormundschaftskommission hinsichtlich einer Adoption fest: «Vor der Aufnahme des Kindes [...] wurde über Familie [...] ein ausführlicher Abklärungsbericht, der immer noch seine Gültigkeit hat, erstellt, und ich erlaube mir, als Grundlage für meine nachstehenden Ausführungen, eine Fotokopie dieses Berichts vom [...] beizulegen.»[1037] Auf die erste Eignungsprüfung vor der Einreise eines Kindes hätten in den folgenden zwei Jahren jedoch weitere Abklärungen über das Pflegeverhältnis erfolgen sollen.

[1032] Ebd.
[1033] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Leitfaden des Verbands St. Gallischer Gemeinderatsschreiber, Grundbuchverwalter und Vormundschaftssekretäre, Fachausschusses für Vormundschaftswesen betreffend «Adoption fremdrassiger Kinder» vom Mai 1983.
[1034] CH-BAR#E2200.130#1990-130#33*, Schreiben eines Ehepaars aus B. (BS) vom 6.10.1976 an die schweizerische Botschaft in Colombo und CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Telex-Schreiben eines Ehepaars aus B. (GE) an die schweizerische Botschaft in Colombo, 15.9.1982.
[1035] PAVO, 1977, Art. 10, Abs. 1.
[1036] StASG, A 343/2.2 (1983), StASG, A 393/5 (1982/11), StASAG A 325/1 (1988) und StABE, BB 3.3.219 (4352).
[1037] StABE, BB 3.3.219 (4352).

5.6 Fiktive Personalien

«*Eine Bewilligung, welche den Pflegeeltern generell die Aufnahme eines Kindes oder eines Kindes mit fingierten Personalien erlaubte, war [...] nicht zulässig.*»[1038]

Bevor die PAVO Anfang 1978 in Kraft trat, hatte die Eidgenössische Fremdenpolizei sogenannte Blanko-Bewilligungen erteilt. Das heisst, sie stellte Einreisebewilligungen für Kinder aus, ohne dieses namentlich zu nennen. Darauf wies die Bundesbehörde das sri-lankische Generalkonsulat in Genf noch im Dezember 1977 hin: «Wir stellen auch Bewilligungen aus, ohne die Identität des Kindes zu kennen.»[1039] Gleichzeitig mit diesem Schreiben schickte die Eidgenössische Fremdenpolizei die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern mit, die ab Januar 1978 in Kraft trat. Darin wurde jedoch gemäss Artikel 8 festgehalten, dass die Pflegekinderbewilligung für die Aufnahme eines Pflegekindes nur für ein bestimmtes Kind erteilt werden durfte.[1040] Das Kind musste also auf der Welt und seine Identität – mit einem bestimmten Namen und einem Geburtsdatum – bekannt sein.

Bevor eine Pflegekinderbewilligung für ein ausländisches Kind erteilt werden durfte, musste vonseiten des Kantons eine Einreisebewilligung vorliegen oder eine Aufenthaltsbewilligung zugesichert worden sein.[1041] Ob dafür die Identität des Kindes bereits feststehen musste, regelte die PAVO nicht. Dadurch entstand eine Grauzone. Aus den untersuchten Aktenbeständen gehen widersprüchliche behördliche Vorgaben und somit eine nicht kohärente Praxis hervor. Kurz nach Einführung der PAVO, im Sommer 1978, lieferte René Pachter, Adjunkt der Eidgenössischen Fremdenpolizei, dazu erste Erklärungen. An der Regionalkonferenz der Fremdenpolizeichefs und deren Stellvertreter aus den ostschweizerischen Kantonen erläuterte er, wie das Bewilligungsverfahren vonstatten ging. Seien die Personalien des Kindes zum Zeitpunkt des Antrags für eine kantonale Einreisebewilligung nicht bekannt, empfehle sein Amt, «rein provisorisch den Familiennamen der künftigen Eltern zu verwenden sowie einen beliebigen Vornamen nach Wahl der Eltern und das voraussichtliche Geburtsjahr des Kindes».[1042] Auch mit solchen provisorischen Personalien sichere die Eidgenössische Fremdenpolizei Einreisebewilligungen zu. In diesen Fällen erhielten die Kantone danach eine entsprechende Information: «Bei der Regelung des Aufenthaltsverhältnisses des Kindes ersuchen wir Sie, die Identität anhand des Reisepasses festzustellen und sie als verbindlich zu betrachten, auch wenn der Name im Pass mit demjenigen auf unserer

[1038] CH-BAR# E4114A#1994/205#750*, Kreisschreiben des Bundesrates an die Aufsichtsbehörden über das Pflegekinderwesen und die Adoptionsvermittlung, 21.12.1988.
[1039] «[...] nous délivrons une autorisation d'entrée sans connaître l'identité de l'enfant», in : CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, an das Generalkonsulat von Sri Lanka in Genf, 23.12.1977.
[1040] «Die Pflegeeltern müssen die Bewilligung vor Aufnahme des Kindes einholen.», Art. 8, Abs. 1, PAVO 1977; «Die Bewilligung wird ihnen für ein bestimmtes Kind erteilt; sie kann befristet und mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden», Art. 8, Abs. 2, PAVO 1977.
[1041] Art. 6, Abs. 2a, PAVO 1977.
[1042] CH-BAR#E4110.03#2001/64#205*, R. Pachter, «Die Praxis hinsichtlich der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für ausländische Pflege- und Adoptivkinder in der Schweiz», Vortrag an der Regionalkonferenz der Fremdenpolizeichefs und deren Stellvertreter aus den ostschweizerischen Kantonen, in Savognin, 8./9. Juni 1978.

Einreisebewilligung nicht übereinstimmt.»[1043] Nach der Einreise des Kindes würden dadurch die provisorischen Angaben gelöscht und durch jene im Pass ersetzt.

Wie dies in der Praxis von statten gehen konnte, zeigt der Fall einer Einreisebewilligung des Bundesamts für Ausländerfragen von 1981 für ein sri-lankisches Mädchen. Darin stand: «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.»[1044] Dies bedeutete, dass zum Zeitpunkt der zugesicherten Einreisebewilligung der Bundesbehörde die Identität des Kindes nicht feststand. Das heisst, es waren im vorgängigen Verfahren im Kanton keine Angaben zur Identität des Kindes erhoben worden. Im Sommer 1983 reagierte die Bundesbehörde auf diesen Mangel. In einem Kreisschreiben an die schweizerischen Vertretungen im Ausland und an die kantonalen Fremdenpolizeien hielt der Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen, Kaspar König fest: «Die Einreise des Kindes wird von unserem Amt nur bewilligt, wenn es bereits geboren ist und seine Identität feststeht. Die Gesuchsteller müssen unter Angabe der Adresse des Instituts oder des Waisenhauses bekanntgeben, wo sich das Kind befindet.»[1045] Dies sei notwendig, weil künftige Adoptiveltern häufig die Einreiseformalitäten nicht einhielten. Er fuhr fort: «Wie wir kürzlich feststellten, versuchen sie überdies, die ausländischen Ausreisebestimmungen zu umgehen. Dies führt zu Reaktionen in der Oeffentlichkeit und bei den Behörden im Ausland.»[1046]

Trotz dieser klaren Anweisung konnten sich Blanko-Bewilligungen in der Praxis halten, wie der Bericht der Arbeitsgruppe «Drittwelt-Adoptionen» des Bundesamts für Justiz 1986 zeigt: «In der Praxis werden aber offenbar weiterhin Pflegekindbewilligungen mit fingierten Personalien ausgestellt und Pflegekindbewilligungen zugesichert, ohne dass deren Voraussetzung und Wirkungen geregelt wären.»[1047] Umso erstaunlicher ist, dass dieser Gesetzesverstoss selbst auf höchster Ebene kein Eingreifen zur Folge hatte. Im Gegenteil: Die damalige Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, FDP-Bundesrätin Elisabeth Kopp, antwortete 1988 auf eine entsprechende Interpellation: «Würde man das in der heutigen Pflegekinderverordnung vorgeschriebene Verfahren strikt einhalten, wonach eine Bewilligung nur erteilt wird, wenn die Identität des Kindes bekannt ist, wären viele Aufnahmen von Kindern aus der Dritten Welt blockiert oder mit fast untragbarem Aufwand möglich.»[1048] Das heisst, die Justizministerin verteidigte ein Verfahren, bei dem die gesetzliche Vorgabe nicht eingehalten wurde.

[1043] Ebd.
[1044] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Einreisebewilligung für P. J., ausgestellt vom Bundesamt für Ausländerfragen, 11.2.1981.
[1045] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Kreisschreiben von K. König, Direktor Bundesamt für Ausländerfragen, betreffend « Adoptionen ausländischer Kinder», an die schweizerischen Vertretungen im Ausland und an die Fremdenpolizeibehörden der Kantone, 13.6.1983.
[1046] Ebd.
[1047] CH-BAR#E4114A#1994/205#750*, Bericht der Arbeitsgruppe «Drittwelt-Adoptionen» der Sektion Zivilgesetzbuch des Bundesamts für Justiz, «Adoption von Kindern aus der Dritten Welt», Dezember 1986.
[1048] CH-BAR#E4114A#1994/205#750*, Schriftliche Beantwortung der Interpellation Longet, «Adoption ausländischer Kinder. Verordnungen», von E. Kopp, 6.5.1988.

Allerdings verschickte der Bundesrat knapp acht Monate später, im Dezember 1988, ein Kreisschreiben an die kantonalen Aufsichtsbehörden über das Pflegekinderwesen und die Adoptionsvermittlung. Darin benannte der Bundesrat den Gesetzesverstoss der vergangenen Jahre explizit: Die frühere Verordnung von 1978 «setzte voraus, dass das Kind geboren und seine Identität bekannt war. Eine Bewilligung, welche den Pflegeeltern generell die Aufnahme eines Kindes oder eines Kindes mit fingierten Personalien erlaubte, war daher nach dem Wortlaut der früheren Verordnung nicht zulässig».[1049] Dieses späte Einsehen hatte jedoch keine Konsequenzen. Im Gegenteil: Mit der Revision der PAVO wurde das Verbot von Blanko-Bewilligungen aufgehoben. In seinem Kreisschreiben begründete der Bundesrat diese Änderung damit, dass die Pflegekinderverordnung «der Entwicklung der Praxis bei der Drittwelt-Adoption Rechnung tragen» müsse.[1050] Dies, weil Adoptionsinteressierte grösstenteils selbst ein Adoptivkind im Ausland suchen würden. Zudem würden immer mehr Herkunftsländer der Kinder verlangen, dass ausländische Pflegeeltern «sich darüber ausweisen, dass sie auf Grund ihres Wohnsitzrechtes ein Kind aufnehmen dürfen».[1051] Neu konnte nun die Aufnahme eines ausländischen Kindes zur späteren Adoption «vorläufig bewilligt» werden, «auch wenn das Kind noch nicht bestimmt» war.[1052] Mit der Revision der PAVO wurde somit eine frühere jahrelang gesetzeswidrige Praxis legalisiert. Und das Bundesamt für Ausländerfragen erstellte bereits 1989 einen Musterbrief, in dem es jeweils die Einreise eines ausländischen Kindes mit unbekannter Identität zusicherte.[1053]

[1049] CH-BAR#E4114A#1994/205#750*, Kreisschreiben des Bundesrates an die Aufsichtsbehörden über das Pflegekinderwesen und die Adoptionsvermittlung, 21.12.1988.
[1050] Ebd.
[1051] Ebd.
[1052] Art. 8a, Abs. 1, PAVO 1988.
[1053] Archiv SEM, S 751.0, Musterbrief des Bundesamts für Ausländerfragen hinsichtlich einer Einreise eines Pflege- respektive Adoptivkindes mit unbekannter Identität. Das Dokument war einem Brief an den Botschafter in Bogota beigefügt; Brief datiert vom 8.11.1989.

5.7 Visa per Telex – und ausgetauschte Kinder

«Wir erhielten also ein anderes Kind. Die Gründe waren und sind uns nicht bekannt.»[1054]

Eng verknüpft mit der problematischen Bewilligungspraxis aufgrund fiktiver Personalien waren die Visa-Erteilungen per Telex. Sie führten Mitte der 1980er-Jahre zu heftigen Diskussionen und wurden Gegenstand eines Machtkampfs zwischen den Bundesbehörden auf der einen Seite und der Vermittlerin Alice Honegger sowie Adoptiveltern auf der anderen Seite. Die Vermittlerin aus dem Kanton St. Gallen ging dabei als Siegerin hervor – dank der Hilfe eines einflussreichen Fürsprechers und prominenten Politikers, wie noch gezeigt wird.

Mitte der 1980er-Jahre gab es, wenn auch nicht das erste Mal, Schwierigkeiten mit der Einreise von ausländischen Adoptivkindern. Bereits in den 1970er-Jahren hatte die Eidgenössische Fremdenpolizei von sri-lankischen Kindern erfahren, die ohne Bewilligung in die Schweiz gelangt waren.[1055] Die schweizerische Konsularagentur in Colombo erhielt deshalb 1978 klare Anweisungen: «Einzig die FREPOL ist ermächtigt, Einreisebewilligungen für fremde Kinder zu erteilen, die zur Pflege oder zur Adoption in die Schweiz kommen.»[1056] Ohne dieses vorgängige Einverständnis aus Bern «können keine Einreisebewilligungen erteilt werden, selbst wenn eine srilankische Adoptionsurkunde vorliegt».[1057] Eineinhalb Jahre später erhielt der Vertreter der schweizerischen Konsularagentur in Colombo ein Rundschreiben, das die Eidgenössische Fremdenpolizei allen schweizerischen Vertretungen im Ausland zustellte. Erneut informierte das Amt, dass Schweizer Paare ohne Hilfe einer Vermittlungsstelle ausländische Adoptivkinder suchten. Es gebe auch Paare, die auf einer Reise einem «unglücklichen Kind begegnen» und es nach Hause nehmen wollten. Den Vertretungen im Ausland sei es «nicht immer möglich», entsprechende Auskünfte zu erteilen.[1058] Um diese Wissenslücke zu schliessen, legte die Eidgenössische Fremdenpolizei ihrem Schreiben das Referat ihres Adjunkten René Pachter bei. Spätestens ab 1979 waren somit die schweizerischen Vertretungen im Ausland über das Verfahren und die Voraussetzungen bei einer Adoption informiert.

Ab 1983 bewilligte das Bundesamt für Ausländerfragen vorübergehend nur noch die Einreise von ausländischen Kindern zwecks Adoption, wenn diese bereits geboren waren und ihre Identität bekannt war (vgl. Kapitel 5.6). Diese Regelung stiess auf Seiten der Adoptionsvermittlerin Alice Honegger auf Ablehnung. Sie intervenierte in Bern und bat das Bundesamt für Ausländerfragen um eine Ausnahme für

[1054] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben von I. S. an das Bundesamt für Ausländerfragen, 9.8.1984.
[1055] CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, an schweizerisches Konsulat in Colombo, 4.10.1977.
[1056] CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, Schreiben von P. S. Erni, Schweizer Botschafter in Kuala Lumpur, an schweizerische Konsularagentur in Colombo, 5.1.1978.
[1057] Ebd.
[1058] Archiv SEM, S 751.0, Schreiben der Eidg. Fremdenpolizei an die schweizerischen Vertretungen im Ausland, «Aufnahme ausländischer Pflege- oder Adoptivkinder in der Schweiz», 28.8.1979.

ihre Vermittlungsstelle.[1059] Es sei «unmöglich», den Namen eines Kindes und sein Geburtsdatum im Voraus anzugeben. Pflegeeltern müssten auch ein anderes Kind erhalten können, wenn das vorgesehene nicht auf sie anspreche: «Auch das Kind spürt und hat Bedürfnisse und kann sein Wohlsein äussern.»[1060] Zudem müsse sie einem Paar ein anderes Kind vermitteln können, wenn bei diesem «aus einem zwingenden Grund eine Ablehnung» da sei. Dies handhabe sie bei der Platzierung von Schweizer Kindern gleich: «Es gibt Kinder, die nicht auf den ersten Anhieb in eine Familie passen (rote Haare, Klumpfuss, Schielen, etc.)».[1061]

Doch Alice Honegger wurde mit ihrem Anliegen zunächst abgewiesen. Denn Adoptionsinteressenten aus der Schweiz hätten «sehr oft versucht, die geltenden Ein- und Ausreiseformalitäten zu umgehen. Um dies zu unterbinden – Kinderhandel muss unter allen Umständen vermieden werden» –, sei die Identität des Kindes für eine Einreisebewilligung notwendig, begründete das Bundesamt für Ausländerfragen seine abschlägige Antwort 1983.[1062] Die neue Regelung habe sich zudem bewährt. Aus verschiedenen Ländern hätten auf diesem Weg bereits zahlreiche Pflege- und Adoptivkinder einreisen können. Ein Stück weit kam das Amt den Forderungen von Alice Honegger dennoch entgegen. Es zeigte sich gewillt, den künftigen Adoptiveltern ein «grundsätzliches Einverständnis» mitzuteilen. Voraussetzung war, dass die notwendigen Auflagen für die «Aufnahme eines ausländischen Kindes erfüllt» waren.[1063] Wenn die Paare dann die Personalien des Kindes angaben, erhielten sie die definitive Einreisebewilligung.

Nicht nur hinsichtlich der Blanko-Einreisebewilligungen intervenierte Alice Honegger. Darüber hinaus forderte sie, dass sie oder die künftigen Adoptiveltern die Bewilligungen auf dem telegrafischen Weg erhalten konnten, wenn sie sich bereits in Sri Lanka befanden. Auch damit kam sie beim Bundesamt für Ausländerfragen vorerst nicht durch. Die telegrafische Bewilligung sei nur «noch in ganz seltenen Ausnahmefällen möglich».[1064] Die neue Praxis sei «ausschliesslich als Mittel gegen allfällige Missbräuche zu verstehen».[1065] Als das Bundesamt für Ausländerfragen auch nach einem zweiten Brief nicht auf die Anliegen von Alice Honegger eintrat, machte die Vermittlerin anderweitig Druck, indem sie Adoptiveltern darin bestärkte, ohne vorliegende Einreisebewilligungen für die aufzunehmenden Kinder nach Sri Lanka zu reisen und vor Ort in Colombo um telegrafische Bewilligungen zu bitten. Darüber informierte der stellvertretende Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen, Alexandre Hunziker, im März 1984 den Rechtsdienst im Justizdepartement des Kantons St. Gallen: «Frau A. Honegger hat nun trotz dieser klaren Weisung stets wieder adoptionswillige Ehepaare aufgefordert, bereits vor dem Vorliegen unserer

[1059] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben von A. Honegger an das Bundesamt für Ausländerfragen, 8.10.1983.
[1060] Ebd.
[1061] Ebd.
[1062] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an A. Honegger, 26.10.1983.
[1063] Ebd.
[1064] Ebd.
[1065] Ebd.

formellen Einreisebewilligung nach Sri Lanka zu fliegen. In der Folge wurden wir jeweils [...] mit Telefonanrufen und Telegrammen darum gebeten, telegrafisch unsere Einreisebewilligung zu erteilen, damit die Rückreise angetreten werden konnte.»[1066] Einmal mehr habe Honegger die Weisungen der Behörde missachtet, kritisierte er und wies auf die möglichen Schwierigkeiten eines solchen Verhaltens hin: «Wenn sich die zukünftigen Pflegeltern nach Sri Lanka begeben, ohne zu wissen, ob das ihnen dort zugeteilte Kind bereits geboren ist, so besteht erneut die grosse Gefahr, dass unter dem Zeitmangel mit illegalen Geldbeträgen versucht wird, irgendwoher ein Kind zu bekommen.»[1067] Die Bundesbehörde kontaktierte somit jenen Kanton, der die Aufsicht über die Adoptionsvermittlerin Honegger hatte. Der Brief schloss mit dem Hinweis, dass ihr die entsprechende Bewilligung bereits einmal entzogen worden war.

Doch die Bundesbehörde informierte nicht nur den Kanton St. Gallen, sondern weigerte sich vorübergehend, den telefonischen Anfragen mehrerer Paare nachzukommen. Sie lehnte es ab, die Einreisebewilligungen telegrafisch zu bestätigen. In den Gesprächen wurden die Eltern darauf hingewiesen, dass «einzig das Verhalten von A. Honegger am verlängerten Aufenthalt in Sri Lanka schuldig» sei.[1068] Das Bundesamt wollte sich somit nicht mehr länger die Bedingungen von der Vermittlerin diktieren lassen. Doch damit eskalierte der schwellende Machtkampf um die Einreisebewilligungen. Friedrich Lier, Präsident von Honeggers Verein Kinder-Fürsorge Haus Seewarte, schrieb das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement an und versuchte, die Bundesbehörde in einem schlechten Licht darzustellen. Er bemängelte, dass das Bundesamt für Ausländerfragen die Paare nicht darüber informiert habe, dass sie erst mit einer definitiven Einreisebewilligung nach Sri Lanka reisen sollten. Diese Aussage lässt sich aufgrund der vorliegenden Dokumente zumindest in zwei Fällen widerlegen. In den Schreiben an die beiden Paare wies das Bundesamt darauf hin, dass «auf ein Ersuchen um telegrafische Weiterleitung unserer Bewilligung [...] nicht eingetreten werden» könne.[1069] Lier führte des Weiteren an, dass die Praxis gezeigt habe, dass es möglich sei, ins Ausland zu reisen und erst dort die Bewilligung zu bekommen. Daher erscheine es «fraglich, wie weit das Bundesamt rechtlich befugt ist, diese weitere Einschränkung zu machen».[1070] Darüber hinaus argumentierte der Vereinspräsident mit dem Gesundheitszustand der Kinder. Verzögere sich das Verfahren, könne sich dies auf unterernährte Kinder «fatal auswirken» – zwei bis drei Wochen Verspätung könnten «für ein Kind bereits den Tod bedeuten».[1071] Damit suggerierte er, dass die Bundesbehörde das Leben von Säuglingen riskierte.

[1066] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608* Schreiben von A. Hunziker, stellvertretender Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen, an den St. Galler Rechtsdienst, 1.3.1984.
[1067] Ebd.
[1068] Ebd.
[1069] Vgl. CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an A. S., 14.11.1983 und A. T, 14.11.1983.
[1070] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben von F. Lier, Präsident des Vereins Kinder-Fürsorge Haus Seewarte, an J. Keller, Departementssekretär des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 26.3.1984.
[1071] Ebd.

Im Schreiben erwähnte der Vereinspräsident zudem eine Schweizer Vertrauensperson. Dabei handelte es sich um Edgar oder Marianne Oehler.[1072] Er oder sie hatte der Bundesbehörde vorbereitete Briefe von künftigen Adoptiveltern zukommen lassen. Der St. Galler CVP-Nationalrat und seine Frau hatten zu diesem Zeitpunkt selber bereits mehrere Kinder aus Sri Lanka aufgenommen.[1073] Die vorbereiteten Briefe seien durch Adoptionsinteressenten in Colombo um die Personalien der Kinder ergänzt und per Telex oder Telefon nach Bern übermittelt worden, um sich nur noch nach der Bewilligung zu erkundigen, schrieb Vereinspräsident Lier.[1074] Mit dieser Darstellung des Sachverhalts wurde er jedoch vom Kanton St. Gallen zurückgewiesen. Das Justiz- und Polizeidepartement kam im April 1984 zum Schluss, Alice Honegger habe sich nicht an die «bestehenden Auflagen der Fremdenpolizeibehörden gehalten [...], was wir um so [sic] mehr bedauern, als unsere Bewilligung [...] nur 'mit gewissen Bedenken' erteilt worden ist».[1075]

In den folgenden Monaten herrschten unklare Verhältnisse. Ende Juli 1984 schickte das Bundesamt für Ausländerfragen eine Telex-Nachricht an die Botschaft in Colombo. Es ging um die Einreise von vier sri-lankischen Adoptivkindern. Im Telex stand, dass «im Einzelfall, beispielsweise wenn ein vorgesehenes Kind wegen schwerer Erkrankung nicht reisefähig ist und ein anderes zugeteilt wird», die Einreisebewilligung «ohne weiteres übertragen werden kann».[1076] Da in den «vorliegenden Fällen scheinbar die Namen stimmen und einzig die Geburtstage nicht den Tatsachen entsprechen, können Visa erteilt werden».[1077] Das Bundesamt für Ausländerfragen bewilligte damit mehrere Einreisen, obwohl die Personalien widersprüchliche Angaben enthielten. Aus der Botschaft in Colombo traf Tage später die schriftliche Bitte ein, das Verfahren zu erläutern. Die Informationen aus Bern seien unklar: Ein Kind müsse doch geboren sein und seine Identität feststehen, bevor eine Einreisebewilligung erteilt werden könne, hielt eine Botschaftsmitarbeiterin entgegen. Doch in allen vier genannten Fällen sei «schliesslich ein anderes als das vorgesehene Kind (und für welches Sie eine Einreisebewilligung ausstellten), adoptiert [worden],

[1072] Vgl. ebd. Darin wird «Frau Oehler» genannt. In einem anderen Schreiben wird Edgar Oehler als Überbringer angeführt: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben von A. Honegger an Regierungsrat F. Schlegel und den Leiter des Vormundschaftsdienstes des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen sowie die Kantonale Fremdenpolizei, 9.6.1984.
[1073] Edgar Oehler äussert sich selbst öffentlich zu seinen Adoptivtöchtern. Vgl. C. Schirm-Gasser, «Der Kampf um die Waisenkinder», in: «Sonntagsblick Magazin» vom 8.11.2013. Vgl. auch die von Oehler herausgegebene Familienchronik: Johann Jakob Stephan (1868–1930) und Anna Maria Karolina (1867–1938) Oehler-Zünd von Balgach und ihre acht Kinder. Mit Hinweisen zu den historischen Wurzeln der Öler, Oeler, Öhler und Oehler von Balgach SG von 1376 bis in die Gegenwart, Küsnacht 2018.
[1074] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben von F. Lier, Präsident des Vereins Kinder-Fürsorge Haus Seewarte, an J. Keller, Departementssekretär des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 26.3.1984.
[1075] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben von J. Keller, Departementssekretär des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, an F. Lier, Präsident des Vereins Kinder-Fürsorge Haus Seewarte, 17.4.1984.
[1076] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Telex vom Bundesamt für Ausländerfragen an die schweizerische Botschaft in Colombo, 26.7.1984.
[1077] Ebd.

was klar aus den verschiedenen Geburtsdaten ersichtlich ist, und übrigens durch die zukünftigen Adoptiveltern nicht bestritten wird».[1078] Wie es dazu gekommen sei, könne die Botschaft nicht überprüfen. Eine Woche später meldete sich ein weiterer Mitarbeiter der schweizerischen Botschaft. Eine Vermittlerin habe Eltern ein anderes Kind als das vorgesehene zugeteilt. Diese hätten erst nach ihrer Ankunft erfahren, dass das ursprünglich ausgewählte Kind erkrankt sei. Der künftige Adoptivvater wisse aber nicht, ob das stimme, denn er habe dieses Kind nie gesehen. In einem zweiten Fall erhielt ein Paar eine Einreisebewilligung für ein Kind, das nach Angaben der Vermittlerin in der Zwischenzeit gestorben sei und deshalb durch ein anderes ausgetauscht worden war. Aufgrund der Telex-Nachricht Ende Juli aus Bern habe er deshalb das Visum erteilt, schrieb der Botschaftsmitarbeiter. Er wies darauf hin, dass in der schweizerischen Vertretung «gewisse Unsicherheiten entstanden», weil wiederholt Kinder «im letzten Moment» ausgewechselt würden.[1079] Das Bundesamt für Ausländerfragen sei deshalb gebeten, die Voraussetzungen für einen solchen Kindeswechsel zu erläutern und anzugeben, ob die Gründe dafür zu belegen seien. Zwei Mal wandte sich somit die Botschaft in Colombo an die Bundesbehörde wegen ausgetauschter Kinder. Und dies zu einem Zeitpunkt, zu dem die lokale Presse kurz zuvor erneut über Kinderhandel in Sri Lanka berichtet hatte.[1080]

Aus einer Aktennotiz des Bundesamts für Ausländerfragen geht hervor, dass hinter den geschilderten Fällen, in denen Babys im letzten Moment unter fragwürdigen Bedingungen ausgewechselt wurden, Alice Honegger stand. In der Notiz wird festgehalten, dass mit der neuen Regelung «keine nennenswerte[n] Schwierigkeiten» entstanden seien – mit Ausnahme von Paaren, die durch Honegger in Sri Lanka ein Kind adoptiert hatten.[1081] Das Amt räumte zudem ein, dass bei den von der Botschaft gemeldeten Fällen «die Möglichkeit [bestand], dass wir [...] hinters Licht geführt wurden, hat sich doch gezeigt, dass die uns mitgeteilten Personalien nicht den Tatsachen entsprachen».[1082] Weil sich die Angaben der Telex-Nachricht «nicht innert nützlicher Frist genau abklären liessen (die Adoptiveltern hatten den Rückflug in die Schweiz bereits gebucht)», habe das Bundesamt für Ausländerfragen die Bewilligung für die Visa erteilt.[1083] Diese Aktennotiz zeigt zweierlei: Einerseits fragten Schweizer Paare nach wie vor per Telex-Meldungen um Visa an, was gemäss damaliger Regelung nur in Ausnahmefällen möglich war. Anderseits war es für die Bundesbehörde wichtiger, dass die Adoptiveltern den Rückflug nicht verpassten, statt die Widersprüche in den Dokumenten der Kinder zu überprüfen. Die schweizerische Vertre-

[1078] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben der schweizerischen Vertretung in Colombo an das Bundesamt für Ausländerfragen betreffend «Einreisebewilligungen für Pflege- und Adoptivkinder aus Sri Lanka», 31.7.1984.
[1079] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben von schweizerischer Vertretung in Colombo an das Bundesamt für Ausländerfragen, 7.8.1984.
[1080] Zum Beispiel: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Zeitungsartikel «Trade in Babies», in: «Sun»; geschickt von der schweizerischen Botschaft in Sri Lanka an das Bundesamt für Ausländerfragen, 20.6.1984.
[1081] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Aktennotiz Bundesamt für Ausländerfragen, 13.8.1984.
[1082] Ebd.
[1083] Ebd.

tung in Colombo wurde darüber hinaus mit einer Antwort auf die dringende Bitte um eine Klärung hingehalten. Denn in Bern stand ein Treffen mit Alice Honegger bevor. Und zu diesem brachte sie prominente Unterstützung mit.

Der St. Galler Nationalrat Edgar Oehler begleitete am 23. August 1984 Alice Honegger zu einer Unterredung mit dem Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen, Kaspar König. Dabei ging es um diese Fragen rund um die Bewilligungspraxis per Telex. Das Treffen war folgenreich, denn der Amtsleiter knickte ein. Mit Hilfe des CVP-Nationalrats schaffte es Alice Honegger, ihre Forderungen durchzubringen.[1084] Der Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen verwies zwar darauf, dass «die geltenden Bestimmungen über die Aufnahme ausländischer Kinder zur Adotpion» beibehalten würden, dass auf ein Einreisegesuch «nur eingetreten» werde, wenn «das Kind bereits geboren ist, seine Identität feststeht und die Adresse, wo es sich befindet, bekannt ist» und zudem eine Pflegekinderbewilligung erteilt worden sei.[1085] Zugleich räumte er aber ein, dass in bestimmten Ländern von diesem Verfahren abgewichen werden könne, nämlich «dort, wo (wie z. B. in Sri Lanka) eine Zuteilung von Kindern durch die ausländischen Behörden erst nach einer persönlichen Aussprache mit den zukünftigen Pflegeeltern erfolgt»: «In diesen Fällen werden wir den Gesuchsstellern weiterhin gegebenfalls in Briefform mitteilen, dass dem Zuzug eines Kindes schweizerischerseits bei Erfüllung der verlangten Bedingungen grundsätzlich nichts entgegensteht, dass aber unsere Vertretung im Ausland zur Visumserteilung erst ermächtigt werden könne, wenn die genauen Personalien des Kindes vorliegen.»[1086] Das heisst, dass Schweizer Paare weiterhin nach Sri Lanka reisen und sich erst vor Ort ein Kind – also kein im Voraus bestimmtes – zuteilen lassen konnten: «Die Personalien des Kindes können unserem Amt in der Schweiz direkt und vom Ausland her über unsere zuständige Auslandvertretung bekanntgegeben werden.» Diese konnte dann beim Bundesamt das Visum für die Einreise des Kindes in die Schweiz beantragen.[1087] Nur ein halbes Jahr zuvor hatte die Bundesbehörde genau diese Regelung noch explizit abgelehnt, weil sie die damit verbundene Gefahr von Kinderhandel als zu gross eingeschätzt hatte.[1088]

Neben der nun verbrieften Möglichkeit, ein Kind erst vor Ort auszuwählen und die Personalien ad hoc per Telex zu übermitteln, brachte Alice Honegger mit Edgar Oehler beim Treffen mit dem Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen, Kaspar König, ein weiteres Anliegen durch. In jenen Fällen, in denen ein Kind im letzten Moment, nämlich erst «nach der Erteilung einer Einreisebewilligung» vor Ort, «aus triftigen Gründen durch ein anderes ersetzt werden» müsse, seien die neuen Personalien unter Angaben von Gründen für «die getroffene Ersatzlösung der schweizerischen Auslandvertretung bekannt zu geben, die diese Angaben per Telex an unser Amt weiterleitet».[1089] Damit wurde vom Bundesamt für

[1084] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben von K. König, Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen, an A. Honegger, E. Oehler und Sektionschefs, 24.8.1984.
[1085] Ebd.
[1086] Ebd.
[1087] Ebd.
[1088] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an den St. Galler Rechtsdienst, 1.3.1984.
[1089] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben von K. König, Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen, an A. Honegger, E. Oehler und Sektionschefs, 24.8.1984.

Ausländerfragen im August 1984 just jene Praxis wieder implementiert, die es im März des gleichen Jahres noch für inakzeptabel gehalten und bereits im Juni 1983 explizit verboten hatte.[1090] Die Bundesbehörde beugte sich damit dem Druck und den Interessen von Einzelpersonen, insbesondere einer Vermittlerin und eines prominenten Politikers, während das Kindeswohl bei diesem Entscheid kein Thema mehr war.

Vom Treffen zwischen CVP-Nationalrat Edgar Oehler, Alice Honegger und dem Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen erfuhr auch der Sozialarbeiter Pedro Sutter, der damals kurzzeitig Honeggers Vermittlungsstelle leitete. In einer Dokumentation des Schweizer Fernsehens im September 2019 sagte er: «Sie [Alice Honegger] kam am 31. August 1984 in Colombo an. Noch am gleichen Tag habe ich sie getroffen dort bei Frau Thavanesan. Dann hat sie mir gesagt, sie sei kürzlich mit Herrn Dr. Oehler auf dem Bundesamt gewesen und habe dort mit dem obersten Chef gesprochen. Es werde nun ein schweizerisch einheitliches Verfahren erlassen. Das heisst, in Zukunft sei die Personaliendurchgabe der Kinder wieder mit Telex erlaubt.»[1091] Sie habe mit Herrn Oehler die Prozedur erleichtert, sagte Pedro Sutter.

Die SRF-Dokumentation hält weiter fest, dass Edgar Oehler selber vier sri-lankische Kinder durch die Vermittlungsstelle von Alice Honegger adoptiert hat. Auf die Frage, weshalb er damals mit der St. Galler Vermittlerin beim Bundesamt vorgesprochen habe, sagte Oehler gegenüber SRF: «Ich wollte einfach wissen, was da positiv oder falsch ist oder unehrlich. Deswegen bin ich da hingegangen.»[1092] Darauf angesprochen, ob er den Adoptionsprozess beschleunigen wollte, sagte Oehler: «Das ist jetzt eine Detailfrage, da erinnere ich mich nicht mehr.»[1093] Er habe Alice Honegger «sehr wenig getroffen [...] drei, vier Mal».[1094] Falls er sie unterstützt habe, «hätte ich es nicht gemerkt», sagte der ehemalige Nationalrat.[1095] Auf die Vermutung des SRF-Journalisten, dass die Behörde des Kantons St. Gallen es wohl nicht gewagt hätte, etwas gegen Alice Honegger zu unternehmen, weil Edgar Oehler sie geschützt habe, antwortete dieser: «Nein, rien du tout. Das glaube ich nicht. Ich bin ein Politiker, der auch immer wieder angeschossen wurde.»[1096] An die damalige Berichterstattung über den Kinderhandel in Sri Lanka erinnere er sich nicht: «Ich habe nie etwas gehört oder gelesen.»[1097] Der SRF-Journalist entgegnete darauf, dass er, Edgar Oehler, doch als Journalist und Chefredaktor und zudem als Mitglied in Kommissionen des Nationalrats mit aussenpolitischen Fragen befasst gewesen sei. Auch habe ihn das Thema persönlich betroffen. Wie sei es da möglich gewesen, dass er nie etwas vom Kinderhandel in

[1090] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Kreisschreiben von K. König, Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen, an die schweizerischen Vertretungen im Ausland, an die Fremdenpolizeibehörden der Kantone betreffend Adoption ausländischer Kinder, 13.6.1983.
[1091] Vgl.: «Internationale Adoptionen – Ein Schweizer Skandal», DOK, ausgestrahlt am 25.9.2019, https://www.srf.ch/play/tv/dok/video/internationale-adoptionen---ein-schweizer-skandal?id=f61a4aea-0a9a-412c-8394-12ca41fd7fd2&expandDescription=true, Zugriff am 23.10.2019.
[1092] Ebd.
[1093] Ebd.
[1094] Ebd.
[1095] Ebd.
[1096] Ebd.
[1097] Ebd.

Sri Lanka gehört habe? «Das ist offenbar alles an mir vorbei gegangen.» Wenn er etwas «gemerkt» hätte, wäre er aktiv geworden, antwortete Oehler.[1098]

5.8 Fehlende Anerkennung sri-lankischer Adoptionen

«Im Unterschied zur Zuständigkeit und zum anwendbaren Recht ist die Frage der Anerkennung ausländischer Adoptionen in der Schweiz gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt.»[1099]

Die Schweiz anerkannte die in Sri Lanka vorgenommenen Adoptionen nicht. Dies, obwohl die sri-lankischen Kinder in ihrem Herkunftsland in einem gerichtlichen Adoptionsverfahren einem ausländischen Paar zugesprochen worden waren. Dabei konnten diese eine Neueintragung der Geburt des Kindes auf ihren eigenen Namen beantragen, wodurch sie in den sri-lankischen Registern an Stelle der leiblichen Eltern traten. Die neu registrierte Geburt wurde mit dem entsprechenden Zusatz «Birth Re-registered» versehen.[1100] In Sri Lanka galten die Kinder somit vollumfänglich von den jeweiligen ausländischen Paaren adoptiert. Oft lautete der sri-lankische Pass, mit dem die Kinder in der Regel einreisten, bereits auf den Namen der zukünftigen Schweizer Adoptiveltern.

Dass die sri-lankische Adoption in der Schweiz nicht anerkannt wurde, brachte sie in eine prekäre rechtliche Situation. Der unterschiedliche länderabhängige Status ein und desselben Kindes zog grundsätzliche juristische Fragen nach sich. Die Problematik prägte über Jahrzehnte eine Debatte um die Anerkennung von ausländischen Adoptionen.

Noch 1971 wurden Auslandsadoptionen als ein zu seltenes Phänomen erachtet, um deren Anerkennung im revidierten Adoptionsrecht zu berücksichtigen. Dieses sollte sich vielmehr auf «wesentliche Fragen» beschränken, wie der Direktor der Justizabteilung 1974 rückblickend festhielt.[1101] Gleichzeitig informierte er den Bundesrat, dass es zu erheblichen Rechtsunsicherheiten gekommen sei, denn die kantonalen Behörden stünden vor grossen Schwierigkeiten in Bezug auf die Anerkennungsbegehren.

[1098] Ebd.
[1099] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben des Bundesamts für Justiz an das Bundesamt für Ausländerfragen, 31.7.1986.
[1100] CH-BAR#E4110-03#2003/262#220*, vgl. «Where a court makes an adoption order authorizing two spouses jointly to adopt a child (whether such adoption order has been made before or after the coming into operation of this section) such spouses may, notwithstanding the fact that the birth of that child has been previously registered under the Births and Deaths Registration Act, make a written declaration in the prescribed form to the Registrar-General for the re-registration of the birth of that child by the insertion of the names of such spouses as the natural parents of that child.» In: Art. 4, Abs. 10b 1, Adoption of Children (Amendment) Law, No. 6 of 1977 of the National State Assembly, 10.2.1977.
[1101] CH-BAR#E4110-03#2001/64#204*, Schreiben von J. Voyame, Direktor der Eidg. Justizabteilung, an den Vorsteher des Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, 4.2.1974.

Auch die zuständigen Bundesstellen – das Amt für Zivilstandwesen und die Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht – sähen sich «zusehends vor äusserst schwierige Rechtsfragen gestellt».[1102] Schliesslich sei der Bürgerrechtsdienst der Polizeiabteilung mit ähnlichen juristischen Problemen konfrontiert. Erschwerend komme hinzu, dass zwischen diesen Ämtern unterschiedliche Meinungen vorherrschten. Deshalb bestehe «die Gefahr, dass entsprechende Anfragen an eidgenössische Behörden verschieden beantwortet werden je nachdem, welche Stelle die Antwort erteilt».[1103] Die Situation sei «unerfreulich und untragbar», hielt der Direktor der Eidgenössischen Justizabteilung 1974 schliesslich fest und schlug ein Gutachten zur Klärung der Fragen vor.[1104] Im Mai 1975 versuchte dann diese Bundesbehörde, ein erstes Mal Klarheit zu schaffen. In einem Kreisschreiben informierte sie die zuständigen kantonalen Amtsstellen. Sie wies darauf hin, dass neben dem Adoptionsgesetz auch das Gesetz betreffend Niedergelassene und Aufenthalter (NAG) und das Bundesgesetz über den Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts (BüG) revidiert worden waren. Trotzdem seien gewisse Punkte ungeklärt geblieben, die ausländische Adoptivkinder betrafen: «Der Gesetzgeber hat diese vielschichtigen Fragen bewusst offen gelassen, wohl in der Meinung, dass sie von der Praxis gelöst werden können.»[1105] Dies war jedoch nicht der Fall. Das Kreisschreiben sollte deshalb die entstandenen Unsicherheiten beheben. Es gab an, dass massgeblich für die Anerkennung einer ausländischen Adoption die Gleichwertigkeit hinsichtlich des Schweizer Rechts sei. Das hiess, dass die entsprechenden Gesetze im Herkunftsland des Kindes mit jenen der Schweiz vergleichbar sein mussten.[1106]

Die Anerkennung von ausländischen Adoptionen in der Schweiz blieb in den Folgejahren weiterhin unklar. Das geht aus einem Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen des Jahres 1986 hervor: «Im Unterschied zur Zuständigkeit und zum anwendbaren Recht ist die Frage der Anerkennung ausländischer Adoptionen in der Schweiz gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt.»[1107] Noch Anfang der 1990er-Jahre bestanden Unklarheiten in der Praxis bezüglich der Anerkennung. In einem Schreiben an die zuständigen kantonalen Behörden von 1992 versuchte der damalige Direktor des Bundesamts für Justiz, diese offenen Fragen zu beseitigen. Er räumte ein, dass die früheren Bestimmungen «in mehreren Punkten unvollständig» seien, so habe das NAG etwa «keine Vorschrift über die Anerkennung von ausländischen Adoptionen in der Schweiz» geliefert.[1108] Diese Lücke habe jedoch das Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht geschlossen, das am 1. Januar 1989 in Kraft trat, «indem es die bereits in der Praxis entwickelten Voraussetzungen aufnahm».[1109] Die kantonale Aufsichtsbehörde im

[1102] Ebd.
[1103] Ebd.
[1104] Ebd.
[1105] CH-BAR#E2200.130#1990-130-130#33*, Schreiben der Eidg. Justizabteilung an die kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandwesen und die zuständigen Adoptionsbehörden, 28.5.1975.
[1106] Ebd.
[1107] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben des Bundesamts für Justiz an das Bundesamt für Ausländerfragen, 31.7.1986.
[1108] CH-BAR#E4110-03#2003/262#220*, Schreiben von H. Koller, Direktor des Bundesamts für Justiz, an die kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandwesen und an die zuständigen kantonalen Aufsichtsbehörden auf dem Gebiet der Adoption, 15.6.1992.
[1109] Ebd.

Zivilstandswesen entscheide somit, ob eine ausländische Adoption in der Schweiz anerkannt und eingetragen werde.[1110] Dafür müsse diese zunächst abklären, ob zwischen der Schweiz und dem Herkunftsland des Kindes ein bilaterales Abkommen vorlag. Fehlte eine solche Vereinbarung, hatten die kantonalen Aufsichtsbehörden gemäss Gesetz, dem Internationalen Privatrecht, zu entscheiden. Dieses anerkenne die im Ausland ausgesprochene Adoptionen «sehr weitgehend», hielt der damalige Direktor des Bundesamts für Justiz 1992 fest.[1111] Voraussetzung dafür war, dass die ausländische Adoption im Herkunftsland unanfechtbar sein musste und in den Grundsätzen mit schweizerischem Recht übereinstimmte.

5.9 Prekärer Rechtsstatus der Kinder

«Befriedigt einen Juristen keineswegs!»[1112]

Die ersten zwei Jahre in der Schweiz lebten die sri-lankischen Kinder während des Pflegeverhältnisses in Rechtsunsicherheit. In ihrem Herkunftsland galten sie bereits als adoptiert. Ihre Pflegeeltern waren in der Schweiz aber nicht ihre gesetzlichen Vertreter, in Sri Lanka waren diese hingegen gerade als solche eingesetzt worden. Diesen Status kritisierten Schweizer Pflege- respektive Adoptiveltern bereits in den 1970er-Jahren. Allerdings lehnte 1978 das Bundesgericht die Klage eines Pflege- respektive Adoptivvaters ab. Er hatte verlangt, die in Sri Lanka ausgesprochene Adoption im Familienregister seines Heimatortes einzutragen, was die zuständige Behörde ablehnte.[1113] Auch an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartment gelangten Paare, die das zweijährige Pflegeverhältnis beanstandeten. Das zeigt der Fall von P. N. Das Kind wurde 1976 in Colombo von einem Ehepaar adoptiert. Zurück in der Schweiz, anerkannte die kantonale Behörde die im Ausland ausgesprochene Adoption nicht. Das Amt bestand auf dem zweijährigen Pflegeverhältnis. Der Adoptivvater, I. R., wandte sich deshalb an den Bund und forderte diesen auf, die rechtlichen Grundlagen zu prüfen. Das Kind sei nach sri-lankischem Recht «vollständig adoptiert», was sich auch darin zeige, dass «sämtliche Namen in den Registern in Ceylon gestrichen sind und meine Frau und ich als Eltern eingetragen sind».[1114] Ferner machte er geltend, dass er im Pass seines Pflege- respektive Adoptivkindes als dessen Vater aufgeführt sei. Falls

[1110] Ebd.
[1111] Ebd.
[1112] Ebd.
[1113] Urteil des Bundesgerichts, BGE 104 Ib 6, vgl. https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F104-IB-6%3Ade&lang=de&zoom=&type=show_document, Zugriff am 31.8.2019.
[1114] CH-BAR#E2200.130#1990-130-130#33*, Schreiben von I. R. an das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, 5.11.1976.

ihm und seiner Frau etwas zustiess, fiele das Kind «zwischen Stuhl und Bänke, da Ceylon sich für die Tochter nicht mehr als zuständig erklärt und sagt, dass wir voll die Eltern sind».[1115]

Abbrüche von Pflegeverhältnissen den Behörden bekannt

Das Schreiben führte dazu, dass die Sektion Internationales Privatrecht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements bei der schweizerischen Vertretung in Colombo ein Exemplar des sri-lankischen Adoptionsrechts anforderte.[1116] Fast gleichzeitig stellte die Botschaft fest, dass für die Einreise der Kinder eine Zustimmung der sri-lankischen Behörde «für einen dauerhaften Aufenthalt in der Schweiz» notwendig war.[1117] Sie fragte deshalb in Bern nach, in welcher Form es diese Erklärung brauchte. Die Eidgenössische Fremdenpolizei antwortete, dass der Adoptionsentscheid aus Sri Lanka «die beste Form der Zustimmung» sei, auch wenn damit Risiken verbunden seien.[1118] Etwa, dass nicht ausgeschlossen werden könne, dass ein Kind in der Schweiz umplatziert werden müsse. Daneben wurde handschriftlich festgehalten: «Befriedigt einen Juristen keineswegs!»[1119]

Das Schreiben zeigt somit, dass die Bundesbehörden bereits 1978 von Umplatzierungen – also von gescheiterten Pflegeverhältnissen – wussten.[1120] Gestützt auf die Pflegekinderverordnung hatten adoptionswillige Paare ab 1978 eine Unterhaltsverpflichtung zu unterzeichnen. Diese musste vorliegen, bevor die Einreisebewilligung erteilt wurde und war somit Teil des Antrags. Damit sicherten die Paare zu, dass sie für das Kind selbst dann aufkamen, wenn das Pflegeverhältnis aufgehoben wurde. Lag eine solche Zusicherung nicht vor, musste die Behörde allfällige Kosten wie eine Hospitalisierung oder eine Unterbringung in einem Heim übernehmen.[1121] Dass die Unterhaltsverpflichtung bereits sehr früh geregelt wurde, zeigt, dass Lücken vor allem dann geschlossen wurden, wenn es darum ging, Geld für die Gemeinden einzusparen.

Wie oft Umplatzierungen und gescheiterte Pflegeverhältnisse vorkamen, lässt sich aufgrund der vorliegenden Dokumente nicht rekonstruieren. Denn die unterbliebenen Adoptionen wurden nicht registriert. Ihre Zahl fragte der Jurist und Adoptionsspezialist Cyril Hegnauer bereits 1984 beim Bundesamt für

[1115] Ebd.
[1116] CH-BAR#E2200.130#1990-130-130#33*, Schreiben der Sektion für internationales Privatrecht im Eidg. Justiz- und Polizeidepartement an die schweizerische Vertretung in Colombo, 3.12.1976.
[1117] CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, Schreiben von B. Fontana, schweizerischer Geschäftsträger a. i. in Kuala Lumpur, an die Eidg. Fremdenpolizei, 2.11.1978.
[1118] «L'adoption selon la législation étrangère est donc la meilleure forme de consentement officiel qui puisse être obtenue, bien qu'elle comporte certains risques, en ce sens qu'il n'est pas exclu que l'enfant doive être par la suite changé de famille une fois en Suisse en raison d'incompatibilité d'humeur entre les parents et l'enfant ou pour un autre motif (2% des cas)», in: CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, an schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur, 24.11.1978.
[1119] Ebd.
[1120] Ebd.
[1121] CH-BAR#E4110.03#2001/64#205* R. Pachter, Adjunkt bei der Eidg. Fremdenpolizei, «Die Praxis hinsichtlich der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für ausländische Pflege- und Adoptivkinder in der Schweiz», Referat an der Regionalkonferenz der Fremdenpolizeichefs und deren Stellvertreter aus den ostschweizerischen Kantone am 8. und 9. Juni 1978 in Savognin.

Ausländerfragen an.[1122] Hegnauer erhielt jedoch zur Antwort, dass lediglich bekannt sei, wie viele Einreisebewilligungen erteilt worden waren. Wie viele Kinder tatsächlich einreisten, wurde hingegen nicht erhoben. Auch wie viele im Ausland adoptierten Kinder hierzulande im Status eines Pflegekindes verblieben, sei unklar (vgl. Kapitel 2.2).[1123]

Hegnauer war damals Mitglied einer Arbeitsgruppe namens «Drittwelt-Adoptionen». Neben ihm nahmen in diesem Gremium Vertreterinnen und Vertreter kantonaler und eidgenössischer Behörden Einsitz. Sie untersuchten 1984 die Probleme, die sich bei ausländischen Adoptionen ergaben. Auch die gescheiterten Pflegeverhältnisse waren ein Thema. Wenn die Adoptionsabsicht aufgegeben werde, sei «die Lage des Kindes ungünstig», da es «kaum mehr in sein Herkunftsland zurückkehren» könne und in der Schweiz «rechtlich und sozial isoliert» bleibe, kritisierten sie.[1124] Betroffene Kinder verfügten weder über die Schweizer Staatsbürgerschaft noch hatten sie eine dauerhaft geregelte Aufenthaltsberechtigung. Wie und vom wem die Kinder bei einer gescheiterten Adoption betreut wurden, blieb im Dunkeln. Die Arbeitsgruppe stellte sich auf den Standpunkt, dass solche Fälle hätten vermieden werden können, wenn die Eignung der künftigen Adoptiveltern sorgfältiger überprüft worden wäre. Ihre Kritik untermauerte das Gremium mit einer Untersuchung von 103 sogenannten Problemfällen. Bei etwas mehr als der Hälfte, in 58 Fällen, wurde im Nachhinein die «Wahl des Pflegeplatzes» als «verfehlt» beurteilt. Knapp ein Drittel der Kinder musste umplatziert werden.[1125]

Schlechte Organisation der Vormundschaft schützt die Kinder nicht ausreichend

Darüber hinaus kritisierte die Arbeitsgruppe die Organisation der Vormundschaft. Diese sei zum Teil rudimentär. Auch der Jurist Robert Zuegg verwies 1986 auf eine «missliche Vertretungsnot», in der sich ausländische Pflegekinder befanden.[1126] Zwar sei ein gesetzlicher Vertreter «dringend erforderlich», doch in der Praxis fehle oft ein Vormund.[1127] Diese Problematik lässt sich nicht auf eine rechtliche Lücke zurückführen, denn die gesetzlichen Grundlagen waren klar und längst gegeben. Bereits 1975 hielt Cyril Hegnauer im Berner Kommentar zum Adoptionsrecht fest, dass das Pflegeverhältnis der Pflegekinderaufsicht unterstehe und von einem Vormund überwacht werden müsse.[1128]

Die revidierte PAVO von 1988 nahm die Schwierigkeiten auf, die sich durch einen in der Praxis fehlenden rechtlichen Beistand ergab. In seinem Kreisschreiben von 1988 wies der Bundesrat die Kantone

[1122] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben von C. Hegnauer an das Bundesamt für Ausländerfragen, 16.2.1984. Hegnauer wollte wissen, inwiefern das Bundesamt für Ausländerfragen und die kantonalen Fremdenpolizeibehörden prüften, ob die eingereisten Pflegekinder zu einem späteren Zeitpunkt in der Schweiz tatsächlich adoptiert wurden.
[1123] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an C. Hegnauer, 8.3.1984.
[1124] CH-BAR#E4114A#1994/205#750*, Bericht der Arbeitsgruppe «Drittwelt-Adoptionen» der Sektion Zivilgesetzbuch des Bundesamts für Justiz «Adoption von Kindern aus der Dritten Welt», Dezember 1986.
[1125] Ebd.
[1126] Zuegg 1996, S. 78.
[1127] Ebd.
[1128] Hegnauer 1975, S. 37.

mit Nachdruck darauf hin, dass es «wichtig» sei, dass ein Kind, das zwecks Adoption in die Schweiz einreiste, hierzulande «einen gesetzlichen Vertreter hat, der seine Interessen umfassend auch gegenüber den Pflegeeltern wahrt, nötigenfalls das Kind umplatziert und nach Ablauf des zweijährigen Pflegeverhältnisses darauf hinwirkt, dass die Adoption durchgeführt wird».[1129]

Wie lange sich die Adoption in der Schweiz verzögern konnte, hatte eine Datenauswertung des Jugendamts des Kantons Bern ergeben. Dort dauerte 1984 ein Pflegeverhältnis durchschnittlich 68 Monate. Erst nach fünfeinhalb statt der vorgesehenen zwei Jahre wurden also die Adoptionen im Durchschnitt in Bern durchgeführt. Das bedeutet, dass der prekäre Status eines Kindes fast drei Mal länger dauerte als angenommen. Nachdem der Kanton Bern dies festgestellt hatte, wurden die bernischen Pflegekinderaufsichten zur Thematik geschult. Die Wirkung blieb nicht aus. 1987 belief sich das durchschnittliche Pflegeverhältnis auf 24 Monate.[1130]

Der Bundesrat verwies zudem in seinem Kreisschreiben von 1988 auf den Artikel 10 Abs. 4 der revidierten PAVO. Dieser sah vor, dass die «Pflegekinderaufsichtsbehörde darüber zu wachen hat, dass die gesetzliche Vertretung des Kindes ordnungsgemäss geregelt ist».[1131] Wie dabei vorzugehen war, könne «nur im Einzelfall nach den Grundsätzen des internationalen Minderjährigenschutzrechts bestimmt werden. (Art. 85 des Bundesgesetzes vom 18. Dez. 1987 über das Internationale Privatrecht). In der Regel dürfte die Errichtung einer Vormundschaft anzustreben sein.»[1132]

Doch auch mit einem gesetzlichen Vertreter an der Seite blieb der prekäre Status ausländischer Pflegekinder bestehen. In einem Postulat von 1992 forderte deshalb die grüne Berner Nationalrätin Rosmarie Bär den Bundesrat auf, einen Bericht und eine Lösung zu erarbeiten. Die betroffenen Kinder befänden sich in einer «Vakuum-Situation». Die Politikerin verwies auf die Staatenlosigkeit von Kindern, die durch eine Adoption in ihrem Herkunftsland ihre Staatsangehörigkeit verloren hatten. Komme dann die Adoption hierzulande nicht zustande, wirke sich das «verheerend» aus, kritisierte Bär. Bei einer Behinderung, die «oft Ursache der Nichtadoption» sei, erhalte das Kind keine Invalidenrente und im Erwachsenenalter drohe ihm bei Rechtsübertretungen die Ausweisung.[1133]

Von Staatenlosigkeit waren jedoch nicht alle ausländischen Adoptivkinder betroffen. Jene aus Sri Lanka reisten beispielsweise mit einem sri-lankischen Pass in die Schweiz ein. Inwiefern ihr Herkunftsland aber bereit war, sie aus gescheiterten Pflegeverhältnissen zurückzunehmen, lässt sich aufgrund der vorliegenden Dokumente nicht sagen. Vom Postulat Bär wollte indes das Bundesamt für Justiz nichts

[1129] CH-BAR#E4114A#1994/205#750*, Kreisschreiben des Bundesrates an die Aufsichtsbehörden über das Pflegekinderwesen und die Adoptionsvermittlung, 21.12.1988.
[1130] Archiv SEM, S 751.2, Dokumentation des Kantonalen Jugendamts Bern, «Pflegis. Ein Langzeitprojekt zur Förderung des Pflegekinderwesens. 1984–1993».
[1131] CH-BAR#E4114A#1994/205#750*, Kreisschreiben des Bundesrates an die Aufsichtsbehörden über das Pflegekinderwesen und die Adoptionsvermittlung, 21.12.1988.
[1132] Ebd.
[1133] CH-BAR#E4110-03#2003/262#199*, Postulat von Rosmarie Bär, «Staatenlosigkeit von ausländischen ‘Adoptiv’-Kindern», 31.1.1992.

wissen, es empfahl, den Vorstoss abzuweisen: «Nähme man das Postulat entgegen, würde damit […] fälschlicherweise ein Ungenügen der Rechtslage in diesem Bereich diagnostiziert.»[1134] Der Bundesrat beurteilte die Sachlage anders als das Bundesamt für Justiz und nahm das Postulat im April 1992 an.

Bundesbehörden in Bedrängnis wegen fehlenden Zustimmungserklärungen

Nur ein paar Wochen zuvor ging beim Bund ein Bericht der Organisation Rechte des Kindes International ein. Deren Schweizer Sektion hatte eine Erhebung über die gescheiterten internationalen Adoptionen in der Schweiz durchgeführt und forderte den Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, CVP-Bundesrat Arnold Koller, dazu auf, die gesetzlichen Lücken rasch zu schliessen.[1135] Unterzeichnet hatte das Schreiben auch die Juristin Marie-Françoise Lücker-Babel, die bei dieser Organisation für das Projekt der internationalen Adoptionen zuständig war. Ihre Ergebnisse hatte sie bereits zuvor im Buch «Auslandsadoptionen und Kinderrechte. Was geschieht mit den Verstossenen» veröffentlicht. Darin verwies sie auf den prekären Rechtsstatus jener ausländischen Kinder, die nicht adoptiert wurden. Aufgrund ihrer befristeten Aufenthaltsbewilligung würden sie in die Lage eines gewöhnlichen Ausländers ohne Aufenthaltsbewilligung zurückversetzt, kritisierte Lücker-Babel. Eine Heimkehr in die Herkunftsländer sei jedoch oft nicht möglich. Deshalb empfahl sie, ausländische Adoptionsentscheide sofort anzuerkennen oder zumindest unmittelbar nach der Ankunft eine Adoption zu verfügen. Die Juristin wandte sich an den Bundesrat: «Der Bundesrat anerkennt die UNO-Erklärung der auf den Schutz und das Wohl der Kinder anwendbaren sozialen und juristischen Prinzipien, insbesondere im Blick auf die nationale und internationale Praxis der Adoption und der Fremdpflege [...] als massgebende Richtlinien. [...] Er kann sich aber nicht gleichzeitig vor der Umsetzung dieser Bestimmungen in die Praxis drücken, indem er sie ganz auf die kantonalen Behörden, Eltern und ausländischen Stellen abschiebt.»[1136] Das Bundesamt für Ausländerfragen antwortete, dass die Kinder in der Praxis behandelt würden, als hätten sie ein «droit de présence», ein Anwesenheitsrecht. Die Fremdenpolizeibehörden seien sich der besonderen Umstände der Kinder bewusst.[1137] Selten komme es vor, dass Kinder aufgrund eines abgebrochenen Adoptionsverfahrens die Schweiz verlassen mussten. Problematische Fälle kämen zwar vor, sie seien jedoch nicht in der Mehrzahl. Das Bundesamt verwies auf die Verordnung zur Begrenzung der Zahl von Ausländern. Dieses geltende Recht ermögliche es,

[1134] CH-BAR#E4110-03#2003/262#199*, Schreiben des Bundesamts für Justiz an das Bundesamt für Polizeiwesen, 26.2.1992.
[1135] Archiv SEM, S 751.2, vgl. «La Section Suisse de Défense des Enfants – International entend entreprendre toutes les démarches nécessaires pour obtenir des autorités fédérales qu'elles se penchent sur cette question et recherchent rapidement les moyens de combler certaines lacunes dans la protection des droits des enfants étrangers.» In: Schreiben der Organisation «Rechte des Kindes International» an Bundesrat Arnold Koller, 4.2.1992.
[1136] Lücker-Babel 1991, S. 110.
[1137] Archiv SEM, S 751.2, Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an das Bundesamt für Justiz, Sektion Zivilgesetzbuch, betreffend «Enfants étrangers placés en Suisse en vue d'adoption», 19.3.1992. Darin heisst es: «Les autorités fédérales et cantonales chargées de la police des étrangers sont conscientes des conditions particulières entourant la venue en Suisse de ces enfants et des conséquences d'un renvoi sur leur avenir.»

auch diesen Kindern und Jugendlichen einen Rechtsstatus zu verleihen.[1138] Deshalb sei es nicht dringend notwendig, einen zusätzlichen Artikel im Bundesgesetz einzuführen. Allerdings erscheine die Schaffung eines Fonds aus privaten Quellen sinnvoll, um die Unterhaltskosten der Kinder zu decken. Dieser würde dazu beitragen, die öffentliche Hand zu entlasten.[1139] Die Feststellung weist darauf hin, dass die Unterhaltsverpflichtungen der ehemals adoptionswilligen Paare nicht in jedem Fall eingehalten worden waren. Aus welchen Gründen, geht aus den vorliegenden Dokumenten jedoch nicht hervor.

Die Situation der ausländischen Kinder war in einem weiteren Punkt nicht präzise geregelt. Denn für Adoptionen in der Schweiz galt, dass die leiblichen Eltern der Adoption erst zustimmen durften, wenn das Kind mindestens sechs Wochen alt war. Während weiteren sechs Wochen konnten sie ihr Einverständnis widerrufen.[1140] Adoptierten jedoch Paare aus der Schweiz Kinder in Sri Lanka, so waren diese oft keine sechs Wochen alt, wenn dortige Gerichte über die Adoption verfügten (vgl. Kapitel 6.1 und 6.2). Beim Adoptionsentscheid in der Schweiz akzeptierten die hiesigen Behörden dennoch diese Zustimmungsklärungen der sri-lankischen Mütter. In keiner der Stichproben aus den Kantonen Bern und St. Gallen wurde eine erneute Zustimmung der leiblichen Mütter oder Eltern angefordert, wenn diese noch vor der sechsten Alterswoche eine Zustimmungserklärung unterzeichnet hatten (vgl. Kapitel 6.1 und 6.2). Das heisst, die Behörden entschieden wiederholt aufgrund einer Zustimmungserklärung, die, wäre sie für ein Kind in der Schweiz getroffen worden, nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprochen hätte. Dass sie versucht hätten, die leiblichen Mütter oder Eltern ausfindig zu machen und eine Zustimmung einzuholen, geht aus den untersuchten Akten nicht hervor. Die Frage, ob diese gesetzliche Bestimmung der sechswöchigen Frist auch für Kinder galt, die von einem ausländischen Gericht zur Adoption gegeben wurden, wurde im damaligen Adoptionsrecht nicht erläutert, und es gibt dazu auch keine Rechtsprechung.

Selbst in einem Fall, in dem die Mutter angeblich die Verzichtserklärung am Tag der Geburt unterzeichnet hatte,[1141] fragten die Behörden nicht nach. In einem anderen Beispiel reiste ein Kind ein, das erst drei Tage alt war.[1142] Bemerkenswert ist, dass in den untersuchten Dokumenten kein Anstoss daran genommen wurde, dass bei vielen sri-lankischen Kindern die Frist von sechs Wochen nicht beachtet wurde. Weshalb für sie der gesetzliche Rahmen, der für inländische Adoptivkinder galt, nicht in Betracht gezogen wurde, muss an dieser Stelle offenbleiben.

[1138] Ebd. «La législation en vigueur permet d'accorder à ces enfants ou adolescents un statut légal (art. 13, lettre f et 36, de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers, du 6 octobre 1986).»
[1139] Ebd. «Ce fonds contribuera certainement à décharger les collectivités publiques.»
[1140] Art. 265b, Abs. 1 und 2, ZGB 1973.
[1141] StASG, A 343/2.2. (1987).
[1142] CH-BAR#E2200.130#2000/223#20*, Telex des Bundesamts für Ausländerfragen an die schweizerische Botschaft, 14.5.1991.

5.10 Menschenhandel, illegale Praxis und exemplarische Fälle

«Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie nochmals Vorkehrungen treffen könnten, damit die für Adoptionen zuständigen eidgenössischen und kantonalen Behörden auf den traurigen Menschenhandel in Sri Lanka aufmerksam gemacht werden.»[1143]

Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, unicef Schweiz, bezieht sich bei der Definition von Kinderhandel in einem Grundlagenpapier von 2007 auf das «Palermo-Protokoll» der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000, das zur «Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels» verfasst wurde.[1144] Dieses Protokoll ergänzte das Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Es definiert Menschenhandel als Situation, in der Personen angeworben, beherbergt oder aufgenommen werden und dabei bedroht, Gewalt ausgesetzt oder entführt werden. Demnach wurden Frauen zu Opfern von Menschenhandel, die an einem Ort wie etwa auf einer «Baby-Farm» beherbergt und durch «Anwendung von Gewalt», «Missbrauch von Macht» oder «Ausnutzung besonderer Hilfslosigkeit» genötigt oder gezwungen wurden, ein Kind auszutragen und wegzugeben.[1145] Dies war auch dann der Fall, wenn sie unter Vorspiegelung falscher Tatsachen getäuscht und dazu gedrängt wurden.

Definition von Menschen- und Kinderhandel

Unter Menschenhandel definiert unicef zudem, wenn Geld, Leistungen oder Vorteile gewährt oder entgegengenommen werden, um das Einverständnis einer Person zu bekommen, die Verfügungsgewalt über eine andere Person hat, mit dem Ziel, diese auszubeuten. Gemäss «Palermo-Protokoll» fällt unter den Begriff der «Ausbeutung» sexueller Missbrauch, Zwangsarbeit, Sklaverei, Sklaverei ähnliche Praktiken oder die Entnahme von Organen.[1146] Ob eine Mutter in diesem Sinn Opfer von Menschenhandel geworden war, müsste im einzelnen Fall untersucht werden. Doch die Angaben zu den leiblichen Müttern sind in den hiesigen Adoptionsunterlagen sehr rudimentär. Es bräuchte deshalb umfassende und detaillierte Recherchen, insbesondere in Sri Lanka, die im Rahmen dieses Berichts nicht zu leisten sind.

Unicef Schweiz spezifiziert zudem die Definition von Menschenhandel, gestützt auf das «Palermo-Protokoll», in Bezug auf Minderjährige. Wer ein Kind beherbergt, vermittelt oder aufnimmt, um es auszubeuten, macht sich des Menschenhandels schuldig, unabhängig davon, wie es zu diesem Verhältnis gekommen ist und ob die betroffene Person zugestimmt hat.[1147] Ein wichtiges Kriterium ist wiederum

[1143] CH-BAR#E2200.130*1997-8#21*, Schreiben von H. Cuennet, Schweizer Botschafter in Colombo, an Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten, betreffend «Baby farms in Sri Lanka», 27.11.1987.
[1144] Unicef Schweiz (Hg.), Kinderhandel und die Schweiz, 2007, S. 4.
[1145] Ebd.
[1146] Ebd.
[1147] Ebd.

der «Zweck der Ausbeutung». Dieser Definition folgt auch die Organisation Kinderschutz Schweiz.[1148] Es liegt den Autorinnen des Berichts fern, Adoptionsinteressenten grundsätzlich zu unterstellen, sie hätten ein sri-lankisches Kind aufnehmen wollen, um es auszubeuten. Dass es aber solche Fälle gab, kann nicht bestritten werden. Die Interessenvertretung Back to the Roots, die Beratungsgespräche mit Adoptierten aus Sri Lanka führt, ist in Kontakt mit Betroffenen, die ihre Erfahrungen offenlegen. Mehrere Personen gaben an, dass sie ihren Adoptiveltern als Arbeitskraft für den Haushalt oder Betrieb vermittelt wurden. Ein Junge musste bereits als Sechsjähriger derart schwere Lasten tragen, dass er einen Rückenschaden erlitt. Eine Frau berichtete, dass sie und ihre Schwester «sexuell genötigt» und mit ihnen pornografische Bilder produziert wurden.[1149] Solche Adoptionsfälle müssten unter strafrechtlichen Gesichtspunkten einzeln und im Detail geprüft werden. In diesem Zusammenhang zu erwähnen ist allerdings, dass Kinderhandel in der Schweiz erst seit 2003 strafbar ist.[1150]

Frauen und Kinder als Opfer von Menschenhandel

Indem sich die Definition von Kinderhandel gemäss «Palermo-Protokoll» stark am Zweck der Ausbeutung orientiert, greift sie in Bezug auf illegale Auslandsadoptionen zu kurz. Sie umfasst Extremsituationen, in denen ein Kind von seinen Adoptiveltern sexuell missbraucht, zu Kinderpornografie oder Prostitution gezwungen oder zu Zwangsarbeit verpflichtet wird. Nicht berücksichtigt wird bei dieser Definition, dass Kinder, die durch die Adoptionsvermittlung zur Handelsware degradiert wurden, ebenfalls als Opfer von Kinderhandel bezeichnet werden könnten. So kommt der Waren-Charakter der vermittelten Kinder aus Sri Lanka in den untersuchten Akten deutlich zum Ausdruck. Dawn de Silva leitete beispielsweise die Vermittlungspreise für ein Baby von dessen Alter ab. Je älter das Baby war, desto mehr kostete es.[1151] Die Autorinnen sind deshalb der Ansicht, dass der Warencharakter des Kindes und die Profitmaximierung bei einer Adoptionsvermittlung ebenfalls als Kriterien berücksichtigt werden sollten, wenn es im Einzelfall um die Frage geht, ob Kinderhandel vorliegt oder nicht.

Unicef Schweiz skizziert über die enger gefasste Definition hinaus ebenfalls einen erweiterten Beurteilungsrahmen: «In Gefahr, Opfer von Menschenhandel zu werden, sind in erster Linie diejenigen Kinder, die sich in wirtschaftlichen und sozialen Ausnamesituationen befinden, in denen die üblichen Strukturen, insbesondere das schützende familiäre Netzwerk, fehlen.»[1152] Dies war sowohl bei den unehelichen sri-lankischen Babys als auch bei ihren Müttern der Fall. Die Frauen wurden aufgrund der gesellschaftlich unerwünschten Schwangerschaft nicht nur von der eigenen Familie im Stich gelassen, sondern auch

[1148] Kinderschutz Schweiz, Kinderhandel in der Schweiz, Grundlagenpapier von 2017, S. 2. «Unter Kinderhandel versteht man die Verbringung eines Kindes an einen anderen Ort, die Übergabe an eine Drittperson oder die Entgegennahme eines Kindes mit dem Ziel, das Kind auszubeuten», in: https://www.kinderschutz.ch/de/kinderhandel.html, Zugriff am 23.7.2019.
[1149] Informationen der Interessenvertretung Back to the Roots, E-Mail an die Autorinnen, 24.7.2019.
[1150] Art. 24, HAÜ-G 2003.
[1151] S 307-077, Schreiben des «Service de protection de la jeunesse» des Kantons Waadt betreffend «Mme de Silva» an das Bundesamt für Ausländerfragen, 13.11.1986.
[1152] Unicef Schweiz (Hg.), Kinderhandel und die Schweiz, 2007, S. 4.

gesellschaftlich geächtet. Zudem waren sie oft nicht in der Lage, selbst für das Kind zu sorgen. Sie waren in einer Zwangslage – eine Situation, die eine leibliche Mutter in den Adoptionsdokumenten schilderte: «Infolge der Abwesenheit des Vaters des Kindes war ich gezwungen, es in ein Heim zu geben, da ich nicht in der Lage war, für das Kind aufzukommen.»[1153] Unicef weist – wenig überraschend – darauf hin, dass die Situation von solchen Kindern «von Menschenhändlern gezielt ausgenützt» werden könne.[1154] Ein weiteres Kriterium zur Beurteilung von Auslandsadoptionen ist demnach, ob die Schweizer Behörden gegen diese Ausnutzung von Zwangslagen zum Schutz von Mutter und Kind etwas unternommen oder ob sie diese noch gefördert hatten.

Profitorientierung der Adoptionsvermittlungsstellen

Die sri-lankischen Frauen, die ein uneheliches Kind geboren hatten, befanden sich zusammen mit ihren Säuglingen in einer sozialen und wirtschaftlichen Zwangslage. Dabei stellt sich die Frage, wie sich die Vermittlerinnen angesichts dieser prekären Lage verhielten. Ein weiteres Kriterium für die Beurteilung der Sri-Lanka-Adoption ist demnach, ob sie die «besondere Hilfslosigkeit» von Mutter und Kind ausgenutzt und ihre Macht missbraucht und inwiefern sie davon profitiert hatten.

Sowohl bei der vom St. Galler Justiz- und Polizeidepartement anerkannten Vermittlerin Alice Honegger als auch bei der sri-lankischen Vermittlerin Dawn de Silva wird der kommerzielle Charakter augenfällig. Einem Ehepaar kam das Geschäftsgebaren der Fürsorgerin aus dem Kanton St. Gallen derart suspekt vor, dass es sich im Dezember 1981 an die St. Galler Regierung wandte und sie darum bat, deren Arbeitsweise zu untersuchen: «Unter anderem teilte uns Frau Honegger mit, dass sie uns aussereuropäische Kinder vermittle, und sie hat sich auch gleich anerboten, für uns ein Kind aus Übersee zu holen gegen Bezahlung von Fr. 7'000.– bis 15'000.– (Reisespesen, Kauf des Kindes?).»[1155] Das Paar gab weiter an, sich von dieser Adoptionsstelle zurückgezogen und sich an die Amtsvormundschaft gewandt zu haben. Doch habe diese geantwortet, dafür nicht zuständig zu sein. Deswegen bitte es nun den Regierungsrat darum, die Angelegenheit zu überprüfen.[1156] Im April 1981 holte auch die Fremdenpolizei des Kantons Zürich eine Auskunft über Honeggers Gebühren ein.[1157] Die St. Galler Fremdenpolizei antwortete, dass die Vermittlerin mit einem Betrag von CHF 500 nur «sehr bescheidene Gebühren» verlange: «Diese Angaben erhielten wir von verschiedenen Pflegeeltern, u. a. von Herrn Nationalrat E.

[1153] «In absence of the father of the child I was forced to get the child admitted to a receiving home, as I was unable to bring up the child», in: CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Adoptions-Dokumente von P. D. in Urkundensendung der schweizerischen Vertretung in Colombo an das Eidg. Amt für Zivilstandswesen im Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, 22.11.1993.
[1154] Unicef Schweiz (Hg.) 2007, S. 4.
[1155] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier III, Schreiben des Ehepaars A. F. an Regierungsrat F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 10.12.1981.
[1156] Ebd.
[1157] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben der Fremdenpolizei des Kantons Zürich an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen betreffend «Vermittlung von ausländischen Adoptivkindern», 9.4.1981.

Oehler.»[1158] Die St. Galler Behörde gab damit die Einschätzung des prominenten CVP-Nationalrats als Gütesiegel für Honeggers Vermittlungspraxis aus. Dies widersprach allerdings Alice Honeggers eigenen Angaben, die Tarife von CHF 1'500 vorgab, welche «die günstigsten» seien, die zu haben seien.[1159] Und da war auch noch Alice Honeggers Vertrauensanwältin, die ihren Anteil verlangte. Dieser war für die Verhältnisse in Sri Lanka sehr hoch, wie der Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft, Claude Ochsenbein, bereits im Februar 1982 nach Bern meldete.[1160] Deutlich zu Tage trat der kommerzielle Charakter der Adoptionsvermittlung auch bei Dawn de Silva. Sie sandte den Interessenten jeweils mehrseitige Dokumente zu. Darin listete sie nach einem ausgeklügelten Schema auf, welche Beträge und Trinkgelder die ausländischen Gäste ihren Angestellten und weiteren Dienstleistern zu bezahlen hatten und welche Luxuswaren und Güter des täglichen Bedarfs sie als Geschenke und Gegenleistungen aus der Schweiz mitbringen sollten.[1161]

Dass die beiden Frauen mit ihren Zuträgerinnen und Helfern in ein weitverzweigtes Geschäftsnetz von Profiteurinnen und Profiteuren eingebunden waren, zeigte sich auch daran, dass Adoptionsinteressenten für die Vermittlung und den Empfang eines Säuglings in Sri Lanka mit Gesamtkosten in der Höhe von CHF 5'000 bis über 20'000 zu rechnen hatten.[1162] Die Mütter dagegen, die das Kind geboren hatten, erhielten lediglich einen minimalen Bruchteil davon. In einer Recherche der Schweizerischen Depeschenagentur, die der «Tages-Anzeiger» aufnahm, wurde ein Betrag von CHF 25 angegeben.[1163]

Aus den für diesen Bericht untersuchten Akten geht deutlich hervor, dass sich beide Vermittlerinnen generell viel über Tarife, Gebühren und Kosten äusserten. Ihre Ausführungen hinterlassen klar den Eindruck, dass sie mehr am Warenwert als am Wohlergehen der Kinder interessiert waren. In den Akten findet sich denn auch keine Stelle, in der Alice Honegger oder Dawn de Silva sich dazu äusserten, was der Transfer von Säuglingen, die oft erst wenige Wochen alt waren, für die Babys und ihre leiblichen Mütter bedeutete.

[1158] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben der Fremdenpolizei des Kantons St. Gallen an die Fremdenpolizei des Kantons Zürich, 15.4.1981.
[1159] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier III, Schreiben von A. Honegger an den Vormundschaftsdienst des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 28.2.1982.
[1160] «Je suis plus réservé, en ce qui concerne la moralité», in: StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an den Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 6.8.1982.
[1161] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, handschriftliche «List to bring» von D. de Silva, undatiert, und CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von D. de Silva an Adoptionsinteressentin, 29.5.1981.
[1162] Die St. Galler Behörden gingen von Kosten von CHF 5'000 bis 8'000 aus, je nach dem, «ob beide Eltern reisen», in: StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier III, Dossier Aufsichtsbeschwerde des Ehepaars A. F. Die schweizerische Vertretung nannte eine Summe von CHF 20'000 «au minimum» für eine Vermittlung in die Niederlande, in: StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen vom 3.5.1982.
[1163] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Meldung der Schweizerischen Depeschenagentur (sda) «Babyschmuggel auch nach der Schweiz», in: «Tages-Anzeiger» vom 10.5.1982.

Verschleierungen um illegale Praxis

Auf eine illegale Adoptionsvermittlung in Verbindung mit Kinderhandel weisen weiter auch Praktiken hin, welche die Herkunft der leiblichen Mütter und Kinder verdecken oder deren Identität fälschen. Dies geschah etwa, indem für das Kind kein Geburtsschein oder ein solcher mit fiktiven Daten ausgestellt wurde. Auf diese Weise blieb gemäss unicef die Herkunft des Kindes generell im Dunkeln, und die Verbindung zu seinen Eltern wurde gekappt: «Da die Herkunft der Kinder durch die Vermittler oft verschleiert wird, um kriminelle Aktivitäten zu verdecken, führt diese Einstellung in der Konsequenz häufig dazu, dass sie dem Kind das Recht auf seine Identität nimmt, welche auch das Wissen über die eigene Abstammung beinhaltet.»[1164] Solche Praktiken zeigen sich bei den Sri-Lanka-Adoptionen geradezu als Muster. Dass Babys ohne verlässliche Herkunftsdaten aus Sri Lanka in die Schweiz gebracht wurden, kam oft vor. Manchmal wurden sie als «Kriegswaisen» bezeichnet zu einem Zeitpunkt, in dem es in Sri Lanka noch keinen Bürgerkrieg gab.[1165] Meistens war der Vater unbekannt, manchmal auch die Mutter (vgl. Kapitel 6). Auch kam es vor, dass die Kinder ohne Einreisebewilligungen und Eignungsprüfung der Pflegeeltern in die Schweiz geholt und in Familien platziert wurden. Darüber wussten die Bundesbehörden bereits 1977 Bescheid.[1166] Dennoch setzte sich diese Praxis in den folgenden Jahren fort, etwa als I. P. im Juli 1984 in Colombo Zwillinge in Empfang nahm, ein Mädchen und einen Jungen im Alter von vier Monaten. Der Pflegevater wandte sich an die schweizerische Botschaft, war aber nicht bereit, auf die Einreisebewilligungen aus Bern zu warten. Er führte überdies mit den Zwillingen zwei andere Kinder mit sich als diejenigen, die für die Adoption anfänglich vorgesehen waren, und flog mit ihnen ohne Einreisebewilligungen in die Schweiz zurück.[1167]

Dass es im Zusammenhang mit den Sri-Lanka-Adoptionen eine illegale Praxis gab, war Ende 1981 und Anfang 1982 für die Behörden in der Schweiz nicht mehr zu übersehen. Die Ostschweizer Arbeiterzeitung nahm das Thema auf und holte beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement – damals unter der Führung des St. Galler CVP-Bundesrats Kurt Furgler – eine Stellungnahme ein. Das Departement liess gegenüber der Zeitung aber lediglich verlauten, dass «keinerlei Beweise» für einen solchen Handel existierten.[1168] Auch habe es vorderhand «keine Untersuchung» in Auftrag gegeben, da dafür die gesetzliche Basis fehle: «Sollten die Behörden von Sri Lanka bestätigen, wonach mehrere Personen in der Schweiz in den Babyschmuggel verwickelt sind, und sollte Colombo die Schweiz um Rechtshilfe ersuchen, so würde das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine Untersuchung einleiten.»[1169] Am gleichen Tag berichtete die Schweizerische Depeschenagentur über einen «Baby-Handel» in Taiwan. Demnach waren dort 25 Personen, darunter mehrere Hebammen, ein Arzt, ein Anwalt und

[1164] Unicef Schweiz (Hg.) 2007, S. 20.
[1165] StASG, A 393/5 (1983/10) und A 393/5 (1983/2).
[1166] CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, Schreiben von R. Pachter, Eidg. Fremdenpolizei, an Konsularagentur in Colombo, 4.10.1977.
[1167] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben von M. Bieri, schweizerische Botschaft in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen betreffend Einreisebewilligungen für Pflege- und Adoptivkinder aus Sri Lanka, 31.7.1984.
[1168] Ostschweizer AZ vom 12.5.1982.
[1169] Ebd.

ein Babysitter, festgenommen worden. Diese hätten geraubte Säuglinge an kinderlose Ehepaare im Ausland verkauft. Dabei sollen auch Babys in die Schweiz gelangt sein.[1170] Noch am gleichen Tag informierte der stellvertretende Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen, Alexandre Hunziker, das St. Galler Justiz-und Polizeidepartement. Er liess der kantonalen Behörde verschiedene Fotokopien «zum Problem Kinderhandel in Sri Lanka» zukommen. Weitere Exemplare gingen an den Info- und Pressedienst des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und an das Schweizerische Zentralpolizeibüro.[1171] Unter dem Druck der kritischen Pressemeldungen und der Reaktion des Bundesamts für Ausländerfragen vom 14. Mai 1982 musste das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement handeln. Es entzog Alice Honegger offiziell die Bewilligung, Kinder aus Sri Lanka zur Adoption in der Schweiz zu vermitteln. Das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement verwies auf die Untersuchung durch Interpol, gab aber vorauseilend Entwarnung: «Es ist vorab festzustellen, dass von einem 'Baby-Schmuggel' in die Schweiz, wie die Zeitungen berichteten, keine Rede sein kann. Die Kinder aus Sri Lanka wurden durch die dortigen Behörden formel-rechtlich den Adoptiveltern zugesprochen und reisten stets mit gültigen Papieren in die Schweiz ein.»[1172]

Nach all den kritischen Zeitungsmeldungen begann im Sommer 1982 auch das Eidgenössische Parlament, sich mit dem Thema zu befassen. Die Tessiner FDP-Nationalrätin Alma Bacciarini wollte in der Fragestunde im Nationalrat wissen, ob es stimme, dass eine Schweizerin in diesen «Handel und in diese unrechtmässigen Adoptionen verwickelt» sei und was gegen den «eventuell unerlaubten Handel mit Neugeborenen» unternommen würde.[1173] Im Nationalrat sass damals auch der St. Galler CVP-Politiker Edgar Oehler, der bis zu diesem Zeitpunkt selbst zwei Kinder aus Sri Lanka aufgenommen hatte, auf die bald zwei weitere folgen sollten.[1174] Zuständig für die Beantwortung der Frage war der St. Galler CVP-Bundesrat Kurt Furgler als Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements. Seine Stellungnahme fiel defensiv aus: «Zu den Zeitungsmeldungen über den Neugeborenen-Handel in Sri Lanka und Taiwan ist erstens festzuhalten, das von einem 'Baby-Schmuggel' keine Rede sein kann. Die Kinder aus diesen Staaten wurden durch die dortigen Behörden formell-rechtlich den Adoptiveltern zugesprochen und reisten stets mit gültigen Papieren ein. Aufgrund der Berichte unseres Geschäftsträgers in Colombo ist indessen nicht auszuschliessen, dass die Arbeitsweise der einheimischen Vermittler von

[1170] Agenturmeldung der Schweizerischen Depeschenagentur SDA über «'Baby-Handel'» in Taiwan vom 12.5.1982.
[1171] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben von A. Hunziker, stv. Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen, an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 12.5.1982.
[1172] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Verfügung des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 14.5.1982.
[1173] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Bericht des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements zur «Fragestunde», 14.6.1982.
[1174] Das Ehepaar Oehler nahm vier Babys aus Sri Lanka auf, wie der alt Nationalrat 2013 in der Schweizer Presse offenlegte in einem «Exklusiven Report» zum Thema «Der Kampf um die Waisenkinder» von C. Schirm-Gasser, in: https://www.blick.ch/life/wissen/menschen/exklusiver-report-der-kampf-um-die-waisenkinder-id2430632.html. Die vier heute erwachsenen Frauen legen ihre Herkunft in der 2018 publizierten Familienchronik namentlich selbst offen, in: Johann Jakob Stephan (1868–1930) und Anna Maria Karolina (1867–1938) Oehler-Zünd von Balgach und ihre acht Kinder. Mit Hinweisen zu den historischen Wurzeln der Öler, Oeler, Öhler und Oehler von Balgach SG von 1376 bis in die Gegenwart, Küsnacht 2018, S. 453–458, S. 459–464, S. 465–473 und S. 475–481.

Kindern fragwürdig ist.» Damit vertrat er die Position, die bereits das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement einen Monat zuvor, Mitte Mai 1982, hatte verlauten lassen, als es Alice Honegger die Bewilligung entzogen hatte: Ein allfälliges Problem wurde erneut in Sri Lanka lokalisiert, wenn auch die Bundesbehörde einräumte, «dass eine Schweizerin Kinder aus Sri Lanka zur Adoption in die Schweiz vermittelt hat. In Taiwan dagegen ist sie unseres Wissens nicht tätig.»[1175] Doch die beschwichtigende Antwort des Eidgenössischen Polizei- und Justizdepartements hatte einen Haken. Die Aussage, dass Babys aus Sri Lanka «stets mit gültigen Papieren» einreisten, war nicht wahr. Das Bundesamt für Ausländerfragen war in eben diesem Departement seit 1977 von verschiedenen Seiten darauf hingewiesen worden, dass Kinder ohne gültige Papiere in die Schweiz gelangten, und dies ein Problem darstellte.[1176]

Das Thema Kinderhandel blieb brisant. Die sri-lankischen Presse informierte im Oktober 1982 darüber, dass Säuglinge bereits Monate, bevor sie geboren worden waren, schon verkauft und im Besitz einer Vermittlungsagentur seien.[1177] Dass Babys verkauft wurden – darauf spielte auch ein Leitfaden des Verbands St. Gallischer Gemeinderatsschreiber, Grundbuchverwalter und Vormundschaftssekretäre und des Fachausschusses für Vormundschaftswesen an. Sie betonten, dass es bei internationalen Adoptionen nicht nur eine Zustimmung des gesetzlichen Vertreters des Kindes in dessen Heimatstaat brauche, sondern dass ihm in der Schweiz ein Vormund zur Seite gestellt werden müsse. Dies sei insbesondere dann angezeigt, «wenn im Herkunftsland die Bewilligung zur Adoption erkauft worden ist».[1178] Dass Babys aus Sri Lanka als Ware gehandelt wurden, erfuhr das Bundesamt für Ausländerfragen zudem im Oktober 1983 in einem anonymen Schreiben. Dabei handelte es sich um eine Fotokopie der «Rules and Regulation for an adoption in Sri Lanka»[1179] in englischer Sprache, auf der auch die Adresse «Dr. C. W. W. Kanangara Mawatha Colombo» aufgeführt war.[1180] Das war der Name eines Strassenzugs in der sri-lankischen Hauptstadt. Der anonyme Absender wies darauf hin, dass viele Paare über diese Adresse Kinder aus Sri Lanka bekommen hätten. Wer sich dafür interessiere, solle

[1175] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Bericht des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements über die «Fragestunde vom 14. Juni 1982», 14.6.1982.
[1176] CH-BAR#E2200.130#1991/169#8*, Schreiben von P. S. Erni, Schweizer Botschafter in Kuala Lumpur, an die Eidg. Fremdenpolizei und an das Eidg. Amt für das Zivilstandswesen, 5.11.1977 und CH-BAR#E2200.130#1991/169#8* und Schreiben des Jugendsozialdienstes der Erziehungsdirektion des Kantons Basel-Landschaft an die Fremdenpolizei des Kantons Basel-Landschaft betreffend «Aufnahme eines Kindes aus Sri Lanka [...]»,14.9.1977. Vgl. auch StASG, A 488/4.1 Teil 3, G 1.5, Artikel von S. Boos, in: Weltwoche vom 2.4.1987.
[1177] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, M. Pillai, «Nobody loves me, I'm nowbody's child», in: «Week-End» vom 17.10.1982.
[1178] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608, Leitfaden des Verbands St. Gallischer Gemeinderatsschreiber, Grundbuchverwalter und Vormundschaftssekretäre und des Fachausschusses für Vormundschaftswesen, betreffend «Adoption fremdrassiger Kinder», Mai 1983.
[1179] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, «Rules and Regulation for an adoption in Sri Lanka» und «List to bring» von D. de Silva, mit datiertem Begleitschreiben, 15.3.1984.
[1180] Ebd.

einen Brief mit dieser Anschrift aufgeben und darin einen weiteren verschlossenen Brief legen, angeschrieben mit «Miss Dawn de Silva».[1181] Aufgrund dieser Zusendung wurde auf einem verwaltungsinternen Übermittlungszettel handschriftlich vermerkt: «Der Kinderhandel geht weiter.»[1182] Im gleichen Monat, im Oktober 1983, machte das Bundesamt für Ausländerfragen einmal mehr darauf aufmerksam, dass es zwischen Säuglingen, die ohne gültigen Papiere einreisten, und Kinderhandel einen direkten Zusammenhang gab: In den letzten Jahren habe sich gezeigt, «dass schweizerische Pflegeeltern sehr oft versuchen, die geltenden Ein- und Ausreiseformalitäten zu umgehen.»[1183]

Das Bundesamt für Ausländerfragen wurde vom Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo auch 1984 in Bezug auf Kinderhandel informiert. Er schickte weiterhin Zeitungsartikel aus der srilankischen Presse nach Bern. Die unabhängige Tageszeitung «Sun» zum Beispiel berichtete im Juni 1984 über einen blühenden «Babyhandel». Die Agenten stiessen mittlerweile in abgelegene Dörfer vor, um armen Familien Neugeborene oder Kleinkinder «gegen kleine finanzielle Gegenleistungen» abzunehmen.[1184] Einige dieser Kinderhändler hätten Verbindungen zu Personen aus Politik und Verwaltung und seien auf diese Weise wie in einer «Muschel» geschützt.[1185] Die Polizei habe auch entdeckt, dass gewisse Händler Kinder unter falschen Versprechungen von ihren armen Eltern weggebracht hätten. Es werde gesagt, dass sogar Kinder entführt worden seien. Es sei – einmal mehr – an der Zeit, sich des Adoptions-Betrugs anzunehmen.[1186]

Weitere Meldungen im Zusammenhang mit Kinderhandel erhielt das Bundesamt für Ausländerfragen im Juni 1985 von der schweizerischen Botschaft zugeschickt. Die Zeitung «Weekend» berichtete darüber, dass Tausende von sri-lankischen Kindern als menschliche «Exportware» das Land verliessen.[1187] Während der Staat die Rolle des Aufsehers spiele, habe sich ein privater Sektor zu einem legalisierten Fürsorgeservice entwickelt. Im Zeitungsartikel wurde ein Vermittler zitiert, der in Katana selbst ein Kinderheim betrieb: «Es ist in Sri Lanka einfacher, ein Kind zu finden als eine gute Welpe.»[1188] Er gab an, dass seine Übersee-Adoptionen «völlig legal» seien, dass er bei den diplomatischen Vertretungen akkreditiert und von schwedischen Agenturen anerkannt sei und Empfehlungen von Politikern

[1181] Bei der Anschrift «Dr. C. W. W. Kanangara Mawatha» in Colombo handelte es sich um eine Adresse von D. de Silva – um jene Adresse, die sie im Briefkopf ihrer Schreiben manchmal anführte [Anm. der Autorinnen].
[1182] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Verwaltungsinterner Übermittlungszettel mit Vermerk «Der Kinderhandel geht weiter», 17.10.1983, daran angeheftet ein Schreiben einer namentlich genannten Person, adressiert an A. Hunziker, Bundesamt für Ausländerfragen, 4.10.1983, mit beigelegtem anonymen Schreiben, 26.9.1983.
[1183] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an A. Honegger, 26.10.1983.
[1184] «for petty financial considerations» in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Zeitungsartikel «Trade in Babies», in: «Sun» vom 20.6.1984.
[1185] «shell of influence», Zeitungsartikel «Trade in Babies», in: «Sun» vom 20.6.1984, in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*.
[1186] «It is time once again to look closely into this adoption racket», Zeitungsartikel «Trade in Babies» in: «Sun» vom 20.6.1984, in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*.
[1187] «They are Lanka's human export – the merchandise in the adoption syndrome», Zeitungsartikel «Trade in Babies», in: «Sun» vom 20.6.1984, in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*.
[1188] «While the state plays the role of overseer, the private sector has elevated its role to legally sanctioned welfare service» sowie «It is easier to find a child than a good pup in Sri Lanka», Zeitungsartikel «Baby Trade. The Bath Water», in: «Weekend» vom 30.6.1985, in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*.

der Regierung habe.[1189] Bemerkenswert an diesem Artikel war, dass Christopher Fernando einräumte, dass hier Kinder gegen Geld getauscht wurden: Wenn Ausländer sich dafür entschieden, der Mutter etwas für das Kind zu zahlen, habe er keine Einwände, hielt er gegenüber der Zeitung «Weekend» fest.[1190]

Ein weiterer Artikel über Babys als «Verkaufsschlager» ging im November 1985 an das Bundesamt für Ausländerfragen und das Bundesamt für Justiz. Daraus ging hervor, dass Frauen vor Gericht fälschlicherweise als Mütter aufträten, um Babys an Ausländer zu übergeben.[1191] Mehrere dieser Frauen wurden im Artikel zitiert. Sie würden von Betreibern der «Baby-Farmen» angeheuert und dafür bezahlt, sich vor Gericht als leibliche Mütter der Säuglinge auszugeben.[1192] Dass bei den sri-lankischen Adoptionsverhandlungen vor dem Bezirksgericht in Colombo «Acting-Mothers» auftraten, mussten 1985 sowohl das Bundesamt für Ausländerfragen als auch das Bundesamt für Justiz zur Kenntnis nehmen. Auch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten war im Bild, wurde ihm doch von der Vertretung in Colombo im Dezember 1986 ein Zeitungsartikel über einen aufgedeckten Babyhandel zugestellt.[1193]

Die Hinweise auf Kinderhandel, welche die Bundesbehörden erhielten, erfolgten also nicht nur früh, sondern in den 1980er-Jahren kontinuierlich und von verschiedenen Seiten. Und sie häuften sich, als im Herbst 1986 die «Baby-Farm» von Dawn de Silva und ihrem kurzzeitigen Ehemann[1194] aufflog, worüber das Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten Ende Januar 1987 durch die schweizerische Vertretung in Colombo informiert wurde (vgl. Kapitel 4.5.2). Gleichzeitig wies der Schweizer Botschafter darauf hin, dass die «dubiosen Machenschaften» bei den Adoptionen in Sri Lanka «seit langem» bekannt seien.[1195] Er bat den konsularischen Dienst des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten darum, die Informationen an die richtigen Stellen weiterzuleiten: «Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie nochmals Vorkehrungen treffen könnten, damit die für Adoptionen zuständigen eidgenössischen und kantonalen Behörden auf den traurigen Menschenhandel in Sri Lanka aufmerksam gemacht werden.»[1196]

[1189] «perfectly legal», Zeitungsartikel «Baby Trade. The Bath Water», in: «Weekend» vom 30.6.1985, in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*.
[1190] «If a foreigner decides to pay the mother for the baby, I have no objection», Zeitungsartikel «Baby Trade. The Bath Water», in: «Weekend» vom 30.6.1985, in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*.
[1191] CH-BAR#E4110-03#2003/262#220*, Zeitungsartikel «Instant Mothers' help Baby Sales Racket», in: «Sun» vom 12.11.1985.
[1192] Ebd.
[1193] CH-BAR#E4110-03#2003/262#220*, Zeitungsartikel «The Baby Trade», in: «The Island» vom 5.12.1986, der an das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten und an das Bundesamt für Ausländerfragen ging.
[1194] D. de Silva gibt in einem vierseitigen Dokument 2018, das sie einem Fernsehteam des Westschweizer Fernsehens und einer Vertreterin von Back to the Roots überreicht hat an, dass sie mit «Wilhelm Weissgarber» verheiratet gewesen sei und nach drei Monate wieder geschieden wurde. Das Dokument liegt den Autorinnen des Berichts vor.
[1195] CH-BAR#E2200.130*1997-8#21*, Schreiben von H. Cuennet, Schweizer Botschafter in Colombo, an Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten, betreffend «Baby farms in Sri Lanka», 27.11.1987.
[1196] Ebd.

Obwohl mit der Revision der Pflegekinderverordnung beabsichtigt worden war, Kinderhandel zu verhindern, verbesserte sich mit ihrem Inkrafttreten 1989 die Situation nicht. Darauf wies 1991 Dorothe Schnyder, Redakteurin der Kindernachrichtenagentur kina, in einem Artikel im «Tages-Anzeiger» hin: Die «Nachfrage nach Kindern aus der Dritten Welt» übersteige bei weitem «das Angebot seitens autorisierter Vermittler».[1197] Deshalb würden «zwielichtige Figuren» Geschäfte wittern und von der Not profitieren. Auch die revidierten Bestimmungen könnten «Missbräuche» nicht verhindern. Die Umsetzung des Gesetzes sei in manchen Kantonen «mangelhaft», und die anerkannten Vermittlungsstellen würden den Ansprüchen, die an sie gestellt wurden, nicht immer genügen. Sie kam zum Schluss, dass die Schweizer Behörden «nicht über genügende rechtliche und fachliche Grundlagen» verfügten, um «wirksam einschreiten zu können».[1198] Dorothe Schnyder sollte bald Recht bekommen, musste in Bern bereits im Juni 1992 ein besonders brisanter Fall verhandelt werden. Im Bundesamt für Ausländerfragen fand ein Gespräch mit der Vertreterin der Vermittlungsstelle Mouvement Enfance et Foyer statt. Der Inhalt der Unterredung floss in ein vertrauliches Dokument ein. In der Betreffzeile hiess es dazu: «Internationale Adoption; Probleme im Zusammenhang mit der Adoption von in [Name eines Staats] lebenden libanesischen und sri-lankischen Kindern.»[1199] Gegenstand des Gesprächs war ein «eventueller Kinderhandel von sri-lankischen Kindern» in einem Drittland, bei dem ein Schweizer Botschafter involviert gewesen sein soll – ein Fall, der noch genauer untersucht werden müsste.[1200]

Exemplarische Fälle – fehlende Dokumente, mangelhafte und fiktive Angaben

Viele Babys, die zu Pflegeeltern in die Schweiz kamen, waren nicht mit allen Dokumenten ausgestattet, die gesetzlich erforderlich waren. Es kam auch oft vor, dass die nötigen Dokumente zwar vorlagen, wesentliche Informationen darin aber fehlten oder Einträge fiktiv waren. Dies müssen viele der heute erwachsenen Adoptivkinder feststellen, wenn sie versuchen, ihre Herkunft und Familiengeschichte aufzuklären. Die Interessenvertretung Back to the Roots, die Adoptierte aus Sri Lanka bei der Herkunftssuche unterstützt, hält dazu fest: «Mindestens die Hälfte der 150 Betroffenen, die sich bisher bei uns gemeldet haben, haben ihr Dossier nicht oder in ihrem Dossier falsche Angaben.»[1201]

So fehlte auch der Name des gesetzlichen Vertreters, das heisst der leiblichen Mutter, in der Zustimmungserklärung in den Dokumenten des siebenjährigen Mädchens P. K., das in verschiedenen Heimen gelebt haben soll und mit der Beteiligung der Anwältin Rukmani Thavanesan-Fernando im September

[1197] Archiv SEM, S 751.0, D. Schnyder, Redaktorin der Kindernachrichtenagentur kinag, «Fliessender Übergang zum Kinderhandel», in: «Tages-Anzeiger» vom 19.3.1991.
[1198] Ebd.
[1199] «Adoption internationale; problèmes liés à l'adoption d'enfants ressortissants libanais et sri-lankais résidants en [...]», in: Archiv SEM, S 751.0, vertrauliches Dokument des Bundesamts für Ausländerfragen zum Gespräch vom 10.6.1992.
[1200] Ebd.
[1201] Information von S. Ineichen, Präsidentin des Vereins Back to the Roots, Telefongespräch vom 10.7.2019.

1986 vor dem District Court in Colombo einem Ehepaar aus dem Kanton Zürich übergeben wurde.[1202] Die Unterschrift der leiblichen Mutter fehlte auch beim Baby P. L., das fünfeinhalb Monate alt war, als es im November 1993 von einem Paar aus der Schweiz vor dem District Court in Empfang genommen wurde. Seine leibliche neunzehnjährige Mutter hatte es im Ragama Hospital im gleichnamigen Vorort von Colombo zur Welt gebracht. Ein Angestellter des Spitals trug die Information, dass das Baby zur Adoption stünde, an eine Vermittlerin heran. Bis zur Übergabe vor Gericht wurde das Kind im Childrens Home in Nayakakanda, Wattala untergebracht.[1203]

Bei der dreijährigen P. I., die als Baby in die Schweiz gekommen war, fehlten 1987 gleich mehrere Dokumente. Das Zivilstandsamt des Kantons Appenzell Ausserrhoden bestand darauf, dass die Unterlagen nachgereicht wurden, zum Beispiel die Zustimmung der sri-lankischen Behörden für den dauernden Aufenthalt des Mädchens in der Schweiz. Weiter forderte das Amt eine Bestätigung an, dass die Adoption in Sri Lanka legal vollzogen worden war. Es bestand zudem darauf, dass eine Geburtsurkunde vorlag, die das richtige Geburtsdatum auswies und korrekt übersetzt war. Das war nicht der Fall. Die Geburtsurkunde wies ein anderes Geburtsdatum aus als die Adoptionsverfügung. Die Appenzeller Behörde verlangte zudem eine Zustimmungserklärung der leiblichen Mutter oder der Eltern. Dass diese Dokumente in der Schweiz für eine Adoption vorliegen mussten, hätte der Pflegevater I. N. allerdings wissen müssen. Denn dies wurde den Adoptionsinteressenten bei ihrem Antrag für eine Einreisebewilligung vom Bundesamt für Ausländerfragen jeweils mitgeteilt.[1204] Warum er von der schweizerischen Vertretung nicht darauf aufmerksam gemacht wurde, als er das Visum beantragte, bleibt unklar. I. N. war schliesslich ohne die erforderlichen Papiere in die Schweiz eingereist und versuchte, die Papiere nachträglich in Sri Lanka zu beschaffen. Deshalb wandte er sich zunächst an das sri-lankische Generalkonsulat in Genf und danach an die schweizerische Botschaft in Colombo.[1205] Diese teilte dem Pflegevater mit, dass die Botschaft das Visum für das Baby im Juli 1984 aufgrund einer Einreisebewilligung des Bundesamts für Ausländerfragen und der sri-lankischen Adoptionsverfügung ausgestellt habe. Mit dieser Adoptionsverfügung seien alle in seinem Schreiben aufgeführten Punkte erfüllt. Denn damit liege die Zustimmung der sri-lankischen Behörden für den dauernden Aufenthalt des Kindes in der Schweiz vor wie auch die Bestätigung, dass die Adoption nach den gesetzlichen Vorgaben Sri Lankas erfolgt sei, was auch bedeute, dass die leibliche Mutter der Adoption zugestimmt habe. Um die Adoptionsverfügung auszustellen, müsse sich der Richter über die Richtigkeit der Geburtsurkunde des Adoptivkindes

[1202] CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Adoption Order, Form 4, vom 4.9.1986 und CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Schreiben von V. Schläpfer, Sozialarbeiterin der Jugend- und Familienberatung Affoltern a. Albis betreffend Geburtsurkunde an schweizerische Botschaft, 28.7.1995.
[1203] CH-BAR#E2200.130#2003-341, Affidavit (englisch) der «Mother Dymphna» Direktorin des Children's Home des Konvents in Nayakakanda, Wattala vom 15.11.1993 und CH-BAR#E2200.130#2003-341, Geburtsregisterauszug von P. L. sowie CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Passkopie von P. L.
[1204] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Bericht «Voraussetzungen zur Einreise ausländischer Kleinkinder zwecks späterer Adoption» des Bundesamts für Ausländerfragen vom 11.5.1982. Vgl. auch zehn Jahre später: CH-BAR# CH-BAR#E2200.130#2000/223#20*, Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an Adoptionsinteressenten vom 15.7.1992.
[1205] CH-BAR#E2200.130#1997/8#21*, Schreiben von I. N. an die schweizerische Botschaft betreffend Adoption von P. I., 27.4.1987.

Gewissheit verschaffen.[1206] Die schweizerische Botschaft teilte I. N. also mit, dass es die nachträglich angeforderten Dokumente gar nicht brauche und die Adoptionsverfügung ausreiche. Das war eine Behauptung, die den gesetzlichen Erfordernissen nicht entsprach. Ob sich das Zivilstandsamt des Kantons Appenzell Ausserrhoden von dieser Argumentation überzeugen liess und die Adoption bewilligte, geht aus den untersuchten Akten im schweizerischen Bundesarchiv nicht hervor. Dieses Beispiel zeigt, dass selbst dann, wenn eine kantonale Behörde aufgrund fehlender Dokumente und offensichtlich falscher Angaben kritisch nachfragte, keine Garantie bestand, dass die Bundesbehörde – in diesem Fall die schweizerische Botschaft – der Sache auf den Grund ging.

Gehäufte Unstimmigkeiten gab es auch im Adoptionsfall P. B. Das Baby war Mitte Juli 1993 im Governmental Hospital Lunawa in Moratuwa zur Welt gekommen. Eine Angestellte des Spitals hatte die Anwältin Rukmani Thavanesan-Fernando darüber informiert, dass das uneheliche Kind zur Adoption stünde. Seine neuen Eltern in der Schweiz beantragten ungeachtet des vorgeschriebenen zweijährigen Pflegeverhältnisses bereits im Februar 1994 eine Adoption. Sie wandten sich an das Eidgenössische Amt für Zivilstandwesen. Dieses bat den Wohnkanton der Pflegeeltern darum, die sri-lankische Adoption zu begutachten und anzuerkennen.[1207] Der zuständige Beamte im Departement des Innern des Kantons Aargau lehnte den Antrag jedoch ab: Die Adoption werde nicht anerkannt, da die rechtlichen Voraussetzungen nicht gegeben seien. Das Kind stehe in einem Pflegeverhältnis und werde zu einem späteren Zeitpunkt gemäss schweizerischem Recht adoptiert.[1208] Damit wies die Behörde darauf hin, dass das Kind erst nach einem zweijährigen Pflegeverhältnis adoptiert werden konnte. Sie nahm ihre Verantwortung in diesem Punkt wahr. Dennoch entging ihr, dass eine Angabe zum Kind nicht stimmen konnte: Es soll am «14.17.1993» geboren worden sein.[1209]

Hinweise auf fehlende Dokumente, insbesondere auf fehlende Zustimmungserklärungen der leiblichen Eltern, und Dokumente mit widersprüchlichen Informationen und Leerstellen tauchen in den untersuchten Akten über all die Jahre immer wieder auf. Auch noch 1995, als ein kleiner Junge im Alter von zweieinhalb Monaten zu einem Paar in die Westschweiz kam. Er war in einem Spital in Moratuwa geboren und danach in den Konvent Good Shepherd in Nayakakanda, Wattala gegeben worden. In den Akten findet sich ein minimaler Lebenslauf: Seine leibliche Mutter wird lediglich mit einem Vornamen aufgeführt, der Vater gilt als «unbekannt». Er wurde geimpft und medizinisch untersucht. Seine Lungen wurden geröntgt sowie ein Urin-, Blut- und Syphilistest durchgeführt.[1210] Auch in seinen Dokumenten

[1206] CH-BAR#E2200.130#1997-8#21*, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Colombo an I. N., 14.5.1987.
[1207] CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Adoptions-Dokumente von P. B. von 1993, darin Antrag von C. Yesil, Eidg. Amt für das Zivilstandswesen, an den Kanton Aargau betreffend Adoption von P. B., 2.2.1994.
[1208] CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Adoptions-Dokumente von P. B. von 1993, Antwort der Sektion Bürgerrecht und Personenstand im Departement des Innern des Kantons Aargau, 2.6.1994.
[1209] CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Adoptions-Dokumente von P. B. von 1993, Urkundensendung der schweizerischen Botschaft in Colombo an das Amt für Zivilstandswesen im Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, 15.10.1993.
[1210] CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, «Curriculum Vitae» von P. A. von 1995.

fehlte die Unterschrift der leiblichen Mutter.[1211] Das Kind wurde vom Anwalt Subramaniam Parameshwaran vermittelt – von einem Anwalt, der den Adoptionsinteressenten von der schweizerischen Vertretung empfohlen wurde.[1212]

Eine Häufung von Irregularitäten gab es weiter in den Dokumenten des kleinen Mädchens P. D., das im November 1993 im Alter von zwei Monaten von Rukmani Thavanesan-Fernando an einen Arzt und dessen Frau vermittelt wurde.[1213] Die beiden reisten mit dem Baby in die Schweiz ein, ohne die für eine künftige Adoption erforderlichen Papiere zu haben. Sie nahmen mit P. D. bereits das dritte Baby aus Sri Lanka in Empfang.[1214] Der künftige Adoptivvater wurde vom kantonalen Bürgerrechts- und Zivilstandsdienst darauf aufmerksam gemacht, dass er für eine spätere Adoption eine Reihe von Unterlagen einreichen müsse.[1215] Dieser versuchte die Dokumente im Nachhinein via schweizerische Botschaft zu beschaffen.[1216] Die Vertretung lieferte diese schliesslich mit einer «Urkundensendung» in die Schweiz nach.[1217] Daraus geht hervor, dass der im übersetzten Geburtsschein aufgeführte Name der leiblichen Mutter von P. D. nicht mit dem Namen der Person übereinstimmt, die im übersetzten Geburtsregistereintrag als leibliche Mutter genannt wird.[1218] Eine Person namens Goonewardene,[1219] die das Kind medizinisch untersucht hatte, vermerkte im Arztzeugnis, dass das Kind «geistig und körperlich fit» genug sei, um in die Schweiz zu reisen. Sie notierte ein Gewicht von drei Kilogramm, allerdings an einem Datum, an dem das Kind noch gar nicht geboren war.[1220] Auch fehlte die Zustimmungserklärung des leiblichen Vaters, obwohl dieser in anderen Dokumenten im Adoptionsdossier namentlich notiert worden war.[1221] Diese Dokumente mit fehlenden und fiktiven Informationen gingen über die Tische des sri-lankischen Ministry of Foreign Affairs (Aussenministerium) und der schweizerischen Botschaft,[1222] ohne dass sie von der einen oder anderen Stelle beanstandet worden wären. Ebenso fehlte die Zustimmung bei einem Kind, das im August 1995 im Maternity Home in Modara von einer unverheirateten Frau

[1211] CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, «Adoption Order», Form 4, betreffend P. A., 23.11.1995.
[1212] CH-BAR#E2200.130#2003/341#25*, Notiz eines Mitarbeiters der schweizerischen Botschaft in Colombo, 9.5.1996.
[1213] CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Adoptions-Dossier von P. D.
[1214] CH-BAR#E2200.130#2000/223#20*, Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an Ehepaar I. J., 6.8.1990, mit handschriftlicher Notiz des Gerichtstermins und CH-BAR#E2200.130#2000/223#20*, Telex der schweizerischen Botschaft in Colombo an das Bundesamt für Ausländerfragen, 29.7.1992.
[1215] Schreiben des Bürgerrechts- und Zivilstandsdienstes des Kantons St. Gallen an I. J. in A. (SG), in: CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Adoptions-Dossier von P. D.
[1216] Bestellung von Dokumenten, welche die schweizerische Botschaft in Colombo betreffend P. D. zu beschaffen hatte, 31.1.1994, in: CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Adoptions-Dossier von P. D.
[1217] CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Urkundensendung der schweizerischen Botschaft an das Amt für Zivilstandswesen im Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, 22.11.1993.
[1218] CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Adoptions-Dossier von P. D.
[1219] Eine Ärztin, die für sri-lankische Babys und Pflegeeltern aus der Schweiz öfters Arztzeugnisse ausstellte, war V. P. Goonewardene. Sie gehörte zu den Dienstleisterinnen im Vermittlungsnetz von R. Thavanesan-Fernando, in: CH-BAR#E2200.130#1995/174#20* und CH-BAR#E2200.130#2000/223#20*, Adoptions-Dossier von P. M. sowie CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Adoptions-Dossier von P. B.
[1220] Arztzeugnis, in: CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Adoptions-Dossier von P. D.
[1221] Zustimmungserklärung der leiblichen Mutter in englischer Sprache und in deutscher Übersetzung sowie Geburtsregistereintrag, in: CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Adoptions-Dossier von P. D.
[1222] CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Urkundensendung der schweizerischen Botschaft an das Amt für Zivilstandswesen im Eidg. Amt für Zivilstandswesen vom 22.11.1993.

geboren und anschliessend in die Schweiz vermittelt wurde. Die Unterschrift der Mutter fehlt in der Verzichtserklärung sowohl in der englischen als auch in der deutschen Fassung.[1223]

Bundesbeamter als Augenzeuge einer missbräuchlichen Adoptionspraxis

Probleme und offensichtlich missbräuchliche Umstände zeigten sich auch, als sich A. W. – angestellt im Bundesamt für Ausländerfragen – zusammen mit seiner Frau durch Alice Honegger ein sri-lankisches Baby vermitteln liess.[1224] Als das Ehepaar im Herbst 1981 in Colombo war, wurde es mit bedenklichen Verhältnissen konfrontiert. Dies veranlasste A. W. ein paar Monate nach der Rückkehr mit der «Kleinen» in die Schweiz, bei seinem Arbeitgeber einen «vertraulichen Bericht» zu hinterlegen.[1225] Dies tat er allerdings erst Mitte März 1982, als die Bundesbehörden und erst recht sein Arbeitgeber darüber informiert waren, dass Vermittlerinnen und Agenten in Sri Lanka ein Babyhandelsnetz betrieben und Alice Honegger in die Geschichte verwickelt war.[1226]

A. W. schilderte in seinem Bericht, was er und seine Frau im Herbst 1981 in Colombo bei der Übergabe des Babys erlebt hatten. Alice Honegger habe von ihnen einen Betrag von CHF 1'500 für «Begleitung» und «Übersetzung» verlangt, ihnen dafür aber kaum etwas geboten: «Dazu ist zu sagen, dass wir in Colombo ziemlich unserem Schicksal überlassen wurden. Frau Honegger begleitete uns lediglich auf die verschiedenen Amtsstellen, ansonsten tauchte sie nur sporadisch für ca. 15 Min. in unserer Pension auf. Wir mussten viele Gespräche mit der Anwältin alleine führen, wobei natürlich immer wieder Missverständnisse aufkamen. Dazu kam, dass Frau Honegger mehrmals ihr Domizil wechselte und wir nicht einmal wussten, wo sie zu erreichen war.»[1227] Nach ihrer Ankunft in Colombo hätten sie das Kind ein erstes Mal sehen dürfen und dabei mit einer Unterschrift «bei der Rechtsanwältin» bestätigen müssen, dass sie «dieses Mädchen» adoptierten. Danach seien sie drei Tage durch Sri Lanka gereist: «Nach unserer Rückkehr teilte uns Frau Honegger mit, dass wir das Baby vorläufig nicht mehr sehen dürften, da man Probleme mit der Polizei habe und die Kinder deshalb evakuiert worden seien. Weiter meinte sie, es sei nicht sicher, ob wir bei der momentanen Lage noch dasselbe Kind bekommen könnten. Wir müssten evtl. sogar damit rechnen, dass wir ohne Kind wieder in die Schweiz zurückkehren müssten […].»[1228] Alice Honegger sei nicht bereit gewesen, ihnen über die «Probleme mit der Polizei» Auskünfte

[1223] CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Deutsche und englische Übersetzung der Einverständniserklärung, ohne Unterschrift der leiblichen Mutter, 24.11.1995.
[1224] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen, 14.12.1981 und CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von A. Honegger an E. R. Chanson, schweizerische Botschaft in Colombo, 22.12.1981.
[1225] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Bericht über «Vermittlung eines Adoptivkindes aus Sri Lanka durch Frau Honegger, Haus Seewarte, Bollingen SG» mit handschriftlichem Vermerk «VERTRAULICH», 16.3.1982.
[1226] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von C. Ochsenbein, Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft in Colombo, an das Bundesamt für Ausländerfragen, 14.12.1981.
[1227] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Bericht über «Vermittlung eines Adoptivkindes aus Sri Lanka durch Frau Honegger, Haus Seewarte, Bollingen SG» mit handschriftlichem Vermerk «VERTRAULICH», 16.3.1982. Sämtliche Zitate im Abschnitt stammen aus diesem Bericht.
[1228] Ebd.

zu erteilen: «Nach ca. einer Woche teilten wir Frau Honegger mit, dass wir uns nun mit der schweizerischen Botschaft in Verbindung setzen würden, wenn wir die Kleine nicht endlich sehen könnten. Noch in der gleichen Nacht, ca. um 24.30 Uhr wurde uns unsere Tochter bei strömendem Regen in die Pension gebracht. Sie bot ein jämmerliches Bild, ungewaschen, den ganzen Körper mit einem Ekzem übersät, mit Schlafmitteln vollgepumpt, dass sie nicht einmal mehr die Kraft hatte zu weinen, wurde sie uns in einem schmutzigen Lappen überbracht.»[1229] Dass die Säuglinge medikamentös ruhig gestellt wurden, wenn sie den ausländischen Adoptionsinteressenten in den Arm gelegt wurden, kam vor. Das erschliesst sich aus einem anderem Bericht eines Schweizer Ehepaars, das auf der «Baby-Farm» von Dawn de Silva ein Kind in Empfang nahm, das viel schrie: «Deswegen sprach uns Dawn im Auto dann auch an. Sie sagte, dass wir uns in Wadduwa an der Reception ihres Hotels ein Beruhigungsmittel für […] geben lassen sollen.»[1230]

Auch A. W. und seine Frau waren über das Kind, das ihnen Alice Honegger zuhielt, besorgt: «Das Baby war so krank, dass wir am nächsten Tag gezwungen waren, eine Kinderärztin aufzusuchen. Frau Honegger beschimpfte uns darauf aufs Übelste, warf uns vor, wir wären nicht in der Lage ein Kind zu pflegen, drohte, man würde uns das Kind wieder wegnehmen. Frau Honegger erklärte uns, es würde ihrem Ruf schaden, wenn sie kranke Kinder vermitteln würde.»[1231] Die Adoption sei dann vor dem Familiengericht in Colombo in «30 Minuten» in Anwesenheit der St. Galler Vermittlerin vollzogen worden. A. W. und seine Frau gaben in ihrem Bericht weiter an, dass sie von der «Verhandlung» nicht viel verstanden hätten und auf sie angewiesen gewesen seien. Alice Honegger habe gesagt, es sei alles in Ordnung, das «einzige Problem» sei, dass der Richter die Papiere erst am übernächsten Tag unterschreibe und sie deshalb ihren Rückflug um zwei Tage verschieben müssten: «Frau Honegger versprach uns, dass sie ebenfalls in Colombo verbleiben würde, bis wir alle zusammen zurück in die Schweiz kehren konnten.»[1232] Als sich das Ehepaar am nächsten Tag in der Pension, in der Alice Honegger untergebracht war, nach ihr erkundigte, stellte sich jedoch heraus, dass sie bereits in die Schweiz abgereist war. Dass die Vermittlerin damals mehrere Paare in Colombo im Stich gelassen hatte und sich vorzeitig in die Schweiz absetzte, darüber war auch die schweizerische Botschaft informiert: «Ich kann mir allerdings gut vorstellen, dass der Beamte hier nicht begeistert war, als Sie ohne Meldung plötzlich Colombo verliessen und er sich mit den diversen hier gestrandeten zukünftigen Adoptiveltern beschäftigen musste. Dies besonders zu einem Zeitpunkt, wo sehr aggressive Leitartikel in der Lokalpresse erschienen.»[1233]

[1229] Ebd.
[1230] Vgl. Tagebuch von I. H. [unveröffentlicht] von 1986, S. 21 [den Autorinnen des vorliegenden Berichts von P. F. im Frühjahr 2019 übergeben, Anm. der Autorinnen].
[1231] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Bericht über «Vermittlung eines Adoptivkindes aus Sri Lanka durch Frau Honegger, Haus Seewarte, Bollingen SG» mit handschriftlichem Vermerk «VERTRAULICH», 16.3.1982.
[1232] Ebd.
[1233] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Schreiben von E. R. Chanson, schweizerische Botschaft in Colombo, an A. Honegger, 11.2.1982.

Der Bundesbeamte A. W. und seine Frau erwähnten in ihrem vertraulichen Bericht an das Bundesamt für Ausländerfragen weiter, die «grössten Schwierigkeiten» gehabt zu haben, um die Papiere für das Kind zu erhalten. Sie kehrten schliesslich vier Tage später in die Schweiz zurück. Danach seien sie von Alice Honegger «schriftlich darauf aufmerksam gemacht worden», dass «alle Vorgänge in Sri Lanka und in der Schweiz streng vertraulich zu behandeln seien».[1234] Eine solche Schweigepflicht forderte Alice Honegger von den zukünftigen Adoptiveltern in ihren Schriftstücken auch später ein: «Sämtliche Vorgänge und Namen der Beteiligten sollen in der Schweiz und in Ceylon strengst vertraulich gehandhabt und keiner Drittperson weitergegeben werden.»[1235] Das Schweigegebot hatte nicht nur bei Alice Honegger, sondern auch bei Dawn de Silva System (vgl. Kapitel 4.4.1).[1236]

A. W. hatte also selbst Einblick in Honeggers missbräuchliche Adoptionsvermittlung bekommen. Faktisch profitierte er insofern davon, als er über sie zu einem Kind kam. Dies machte ihn als Vertreter des Bundesamts für Ausländerfragen, der Einreisegesuchen von anderen Adoptionsinteressenten bearbeitete, befangen. Doch dies hinderte das Bundesamt für Ausländerfragen nicht daran, A. W. mit dieser Aufgabe zu betrauen. Er stellte Dutzende von Einreisebewilligungen für Ehepaare aus, die wie er ein Kind aus Sri Lanka wollten.[1237] Auch bewarben sich A. W. und seine Frau trotz ihrer negativen Erfahrung mit Honeggers Adoptionsvermittlung um weitere Kinder aus Übersee. Seine Familie erhielt später in den 1980er-Jahren denn auch weiteren Nachwuchs aus dem Ausland.[1238] Möglich machte dies in einem Fall ein Schweizer, der dort im Dienst des Bundes stand: Diesmal war ein Botschaftssekretär der Vermittler.[1239]

[1234] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Bericht über «Vermittlung eines Adoptivkindes aus Sri Lanka durch Frau Honegger, Haus Seewarte, Bollingen SG» mit handschriftlichem Vermerk «VERTRAULICH», 16.3.1982.
[1235] CH-BAR#E2200.130#1997-8#21*, Schreiben von A. Honegger, Stiftung und Verein Kinder-Fürsorge Haus Seewarte in Bollingen, staatlich anerkannte Adoptionsstelle, betreffend «Adoption aus Sri Lanka», an «Liebe Adoptionsfamilie», 24.8.1984.
[1236] CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, «Rules and Regulation for an adoption in Sri Lanka» von D. de Silva, mit datiertem Begleitschreiben, 15.3.1984.
[1237] Vgl. Verfügungen «Ermächtigung zur Visumerteilung für die Schweizer Vertretung» von A. W., Bundesamt für Ausländerfragen, 10.9.1990 und 28.9.1990 sowie Telex-Benachrichtigungen von A. W., Bundesamt für Ausländerfragen, an schweizerische Botschaft, 19.1.1990, 22.1.1990, 30.1.1990 und 14.8.1990. Vgl. auch: Verfügungen «Ermächtigung zur Visumerteilung für die Schweizer Vertretung» von A. W., Bundesamt für Ausländerfragen, 6.2.1991, 11.4.1991 und 6.12.1991 sowie Telex-Benachrichtigungen von A. W., Bundesamt für Ausländerfragen, an schweizerische Botschaft, 28.1.1991, 31.1.1991, 5.2.1991, 18.2.1991, 10.4.1991 und 5.12.1991. Vgl. weiter: Verfügung «Ermächtigung zur Visumerteilung für die Schweizer Vertretung» von A. W., Bundesamt für Ausländerfragen, 30.1.1992 sowie Telex-Benachrichtigungen von A. W., Bundesamt für Ausländerfragen, an schweizerische Botschaft, 27.1.1992 und 24.2.1992. Alle Dokumente in: CH-BAR#E2200.130#2000/223#20*.
[1238] StABE BB 03 4.107 Frepo Ordner 20, 1987, Lebenslauf von A. W.
[1239] StABE BB 03 4.107 Frepo Ordner 20, 1987, Schreiben von A. W. an Vormundschaftsbehörde der Wohngemeinde betreffend «Gesuch um Erteilung einer Pflegekinderbewilligung für ein Kind aus [...] (Personalien zur Zeit noch unbekannt)», 11.8.1987.

5.11 Fazit – 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 Adoptionsspezialisten 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 Bot-

schaft, 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 Gegenteil. 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 Einreisepraxis 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.

6 Behördenpraxis und Aufsicht in den Kantonen und Gemeinden

Im Untersuchungszeitraum dieses Berichts waren die Kantone zuständig für den Vollzug der Adoptionen. Diese föderalistische Struktur, die heute noch charakteristisch für das Sozialwesen und den Kindesschutz in der Schweiz ist, räumte den Behörden in den Kantonen, Bezirken und Gemeinden einen grossen Interpretations- und Handlungsspielraum ein. Um Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Behördenpraxis bezüglich der Sri-Lanka-Adoptionen aufzuzeigen, wurden die drei Kantone Bern, Genf und St. Gallen für einen Vergleich ausgewählt.

6.1 Kanton St. Gallen

«Die Eltern übernehmen es später selbst, das Kind zu gegebener Zeit über seine wahre Herkunft aufzuklären.»[1240]

Um zu erfahren, aufgrund welcher Informationen und Kriterien die zuständigen Behörden im Kanton St. Gallen Adoptionen sri-lankischer Kinder aussprachen und ob sie dabei die gesetzlichen Vorgaben erfüllten, wird im Folgenden eine Stichprobe mit 28 Adoptionsentscheiden untersucht. Dabei handelt es sich um Entscheide, die zwischen 1982 und 1988 gefällt wurden. Die Wahl dieser Zeitspanne bietet sich an, weil der Boom der Sri-Lanka-Adoptionen 1980 begann und nach Ablauf des vorgeschriebenen zweijährigen Pflegeverhältnisses ab 1982 Adoptionen in grösserer Zahl beantragt wurden. In der Stichprobe berücksichtigt ist zudem eine regionale Verteilung der Entscheide. Die Dossiers stammen aus 14 Gemeinden in sechs Bezirken des Kantons St. Gallen.[1241] Das Bezirksamt sprach jeweils die Adoptionen aus und archivierte die Akten des betreffenden Falls: «Die vollständigen Unterlagen, welche die Adoption betreffen, müssten in den Archivbeständen der Bezirksämter archiviert sein.»[1242] Dazu gehören auch jene Dokumente, die in Sri Lanka ausgestellt wurden und die für den Adoptionsentscheid in der Schweiz relevant waren.

[1240] StASG, A 359/2 Adoptionen (1983).
[1241] Für die 14 Gemeinden im Kanton St. Gallen werden im Folgenden die pseudonymisierten Kürzel A., B., C. etc. verwendet.
[1242] Vgl. Information der heute für Adoptionen zuständigen Behörde, des Amts für Soziales im Departement des Innern des Kantons St. Gallen, E-Mail, 21.1.2019.

Zahl der sri-lankischen Adoptivkinder im Kanton St. Gallen

Wie viele sri-lankische Kinder insgesamt im Untersuchungszeitraum zwischen 1973 und 1997 im Kanton St. Gallen im Hinblick auf eine Adoption von einer Pflegefamilie aufgenommen wurden, konnte nicht systematisch erhoben werden. Dafür müssten die Pflegekinderdossiers aller Gemeinden im Kanton im fraglichen Zeitraum ausgewertet werden, was im Rahmen dieses Berichts nicht möglich war. Der Stiftungspräsident von Adoptio gibt an, dass in diesem Zeitraum im Kanton St. Gallen 60 sri-lankische Kinder durch Alice Honegger platziert wurden.[1243] Das Bundesamt für Statistik weist für den gleichen Zeitraum eine andere Grösse aus, nämlich dass im Kanton St. Gallen 85 sri-lankische Kinder adoptiert wurden.[1244] Diese Differenz erklärt sich möglicherweise dadurch, dass im Kanton St. Gallen Paare Kinder aus Sri Lanka aufgenommen und adoptiert haben, ohne die Dienste von Alice Honegger oder einer anderen Vermittlungsstelle in Anspruch zu nehmen. Durch wen die im Kanton St. Gallen adoptierten 85 Kinder aus Sri Lanka vermittelt wurden, weiss die St. Galler Aufsichtsbehörde nicht: «Ob und welche Vermittlungsstellen involviert waren, ist [...] nicht bekannt.» [1245] Eine statistische Erfassung nicht nur der aufgenommenen und der tatsächlich adoptierten ausländischen Kinder aus verschiedenen Ländern, sondern auch der beigezogenen Vermittlungsstellen wäre eine wichtige Grundlage für allfällige weitere Studien über internationale Adoptionen.

Vorbereitung der Adoption

Wer im Kanton St. Gallen ein Kind aus Sri Lanka adoptieren wollte, hatte einem längeren Prozedere innerhalb der föderalen Struktur von Gemeinde, Bezirk und Kanton zu folgen. Zunächst ging es darum, von der kommunalen Vormundschaftsbehörde eine Pflegekinderbewilligung zu bekommen (vgl. Kapitel 3.2). In den 1980er-Jahren konnten Pflegeeltern erst nach Ablauf des zweijährigen Pflegeverhältnisses überhaupt ein Gesuch für die Adoption des Kindes stellen.[1246] Dafür mussten sie sich im Kanton St. Gallen an jenes Bezirksamt wenden, das für ihre Wohngemeinde zuständig war. Dieses leitete das Verfahren ein und informierte die Gemeinde über den Antrag. Aufgrund dieser Meldung hatte das kommunale Waisenamt über die Adoptionsinteressenten einen aktuellen Eignungsbericht zu erstellen. Dafür holte es auch die Stellungnahme des Vormunds und der «Vertrauensperson» ein. Wenn das Waisenamt der Gemeinde den Antrag der Pflegeeltern guthiess, legte es seine Zustimmung der kantonalen Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vor.

In den 1980er-Jahren war die Aufsicht beim kantonalen Vormundschaftsdienst im Generalsekretariat des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen angesiedelt. Der Vormundschaftsdienst

[1243] Vgl. Information von R. Honegger, Stiftungsratspräsident Adoptio, an das Forschungsteam, 26.8.2019.
[1244] Vgl. Zusammenstellung des Bundesamts für Statistik «Adoptionen nach Staatsangehörigkeit vor der Adoption und Wohnkanton 1979–1997».
[1245] Vgl. Information des Amts für Soziales des Departements des Innern des Kantons St. Gallen, E-Mail, 7.8.2019.
[1246] Art. 264, ZGB 1973.

prüfte die Adoptionsgesuche und holte dafür die nötigen Unterlagen ein, welche die Adoptionsinteressenten beim zuständigen Bezirksamt hinterlegt hatten. Eine Reihe von Dokumenten mussten aufgrund der gesetzlichen Vorgaben vorliegen (vgl. Kapitel 3.1): Pflegekinderbewilligung,[1247] Zustimmungserklärung der leiblichen Eltern (Mutter und/oder Vater),[1248] Auszug aus dem Geburtsregister von Sri Lanka, Geburtsschein oder Pass,[1249] Adoptionsentscheid des sri-lankischen Gerichts,[1250] Nachweis des Aufenthalts,[1251] Bericht und Zustimmung des Vormunds,[1252] Arztzeugnisse der Adoptiveltern und des Adoptivkindes,[1253] Wohnsitzausweis der Pflegeeltern,[1254] Familienschein,[1255] Steuerausweis[1256] und Leumundszeugnisse[1257]. Der Leiter des kantonalen Vormundschaftsdienstes prüfte die vorgelegten Doku-

[1247] Art. 1, Abs. 1, PAVO 1977 und Art. 5, Abs. 3, PAVO 1977.
[1248] Art. 265a, Abs. 1, ZGB 1973.
[1249] Die Bewilligung für die Aufnahme eines ausländischen Pflegekindes im Hinblick auf eine Adoption wurde für ein bestimmtes, zu identifizierendes Kind erteilt, in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Leitfaden des Verbands St. Gallischer Gemeinderatsschreiber, Grundbuchverwalter und Vormundschaftssekretäre und des Fachausschusses für Vormundschaftswesen betreffend «Adoption fremdrassiger Kinder», Mai 1983. Um dies zu gewährleisten, brauchte das Bezirksamt für den Adoptionsentscheid minimale Angaben zur Identität des Kindes, also mindestens einen Namen und ein Geburtsdatum.
[1250] Der Adoptionsentscheid aus Sri Lanka sei «die beste Form der Zustimmung», die zu bekommen sei, in: CH-BAR#E2200.130#1991-169#8*, Schreiben von R. Pachter, Adjunkt Eidg. Fremdenpolizei, an schweizerische Botschaft in Kuala Lumpur, 24.11.1978. Vgl. auch: «Nach Art. 78 des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht (IPRG) kann diese ausländische Adoption in der Schweiz nicht anerkannt werden, da sie weder im Heimat- noch im Wohnsitzstaat des adoptierenden Ehepaares ausgesprochen werden. Die Dokumente benötigen Sie aber nach Ablauf der zweijährigen Pflegedauer für die Einreichung des Adoptionsgesuches [...]», Schreiben des kantonalen Bürgerrechts- und Zivilstandsdienstes des Kantons St. Gallen an Adoptionsinteressenten, November 1993.
[1251] Werde ein ausländisches Kind zwecks Adoption aufgenommen, müsse eine Einreisbewilligung vorliegen oder eine Aufenthaltsbewilligung zugesichert sein, in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Leitfaden des Verbands St. Gallischer Gemeinderatsschreiber, Grundbuchverwalter und Vormundschaftssekretäre und des Fachausschusses für Vormundschaftswesen betreffend «Adoption fremdrassiger Kinder», Mai 1983.
[1252] Der Vormund hat «bei einer evtl. Adoption mitzuwirken und der Vormundschaftsbehörde Bericht zu erstatten», in: Protokoll der Vormundschaftsbehörde der politischen Gemeinde B. (SG) vom 14.9.1983; Art. 265, Abs. 3, ZGB 1973.
[1253] Art. 268a, Abs. 1 und 2, ZGB 1973. Eine umfassende ärztliche Untersuchung war gesetzlich erforderlich: «Soweit die Sachkenntnis der Adoptionsbehörde, der Adoptionsvermittlungsstelle, der vormundschaftlichen Organe und der übrigen Hilfsorgane nicht ausreicht, sind Sachverständige beizuziehen. Dies ist unerlässlich für die Feststellung des Gesundheitszustandes des Kindes. Die Untersuchung darf sich nicht auf die bei Reihenuntersuchungen verbreitete oberflächliche Prüfung des körperlichen Zustandes beschränken. Sie muss mit aller Sorgfalt auch den geistigen Zustand des Kindes untersuchen und hat dabei soweit möglich auch die Herkunft des Kindes zu berücksichtigen». Hegnauer 1975, S. 152.
[1254] In der Schweiz wohnhafte Ausländer mussten sich mindestens fünf Jahre im Land aufgehalten haben, und ihre Erwerbstätigkeit musste «ausreichend gefestigt» sein, in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Kreisschreiben von K. König, Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen, an die schweizerischen Vertretungen im Ausland, an die Fremdenpolizeibehörden der Kantone betreffend Adoption ausländischer Kinder, 13.6.1983.
[1255] Aus dem Familienschein gingen das Alter und der Zivilstand der Adoptionsinteressenten hervor. Anhand des Familienscheins prüfte das Bezirksamt, ob die gesetzlichen Vorgaben bezüglich Alter und Dauer der Heirat eingehalten wurden, Vgl. Art. 264a, Abs. 2, ZGB 1973.
[1256] Einen Steuerausweis vorzulegen, war gesetzlich nicht explizit vorgeschrieben, wurde in der Praxis aber eingefordert. Auf diese Weise konnte die Behörde abschätzen, ob die zukünftigen Adoptiveltern in der Lage waren, für das Kind finanziell aufzukommen.
[1257] Ein guter Leumund wird mit einem Leumundszeugnis belegt, doch ist dieses bis heute weder beim Bund noch im Kanton gesetzlich definiert, in: http://www.vpb.admin.ch/ital/doc/51/51.46.html, Zugriff am 9.8.2019. Das Leumundszeugnis stützt sich in der Regel auf einen Auszug aus dem Strafregister und eine Bescheinigung des Betreibungsamts, das ausweist, ob die betreffende Person Schulden hat. Im Zusammenhang mit Auslandsadoptionen empfahlen die kommunalen Behörden im Kanton St. Gallen, die strafrechtliche Unbescholtenheit der Adoptionsinteressenten zu prüfen: Es sei «ratsam», sich einen Strafregisterauszug vorlegen zu lassen, in: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#608*, Leitfaden des Verbands St. Gallischer Gemeinderatsschreiber, Grundbuchverwalter und Vormundschaftssekretäre und des Fachausschusses für Vormundschaftswesen, betreffend «Adoption fremdrassiger Kinder», Mai 1983.

mente. Fiel seine Beurteilung positiv aus, teilte er dies in Form einer «aufsichtsbehördlichen Genehmigung» dem Bezirksamt mit, das die Adoption schliesslich aussprach. Bei einer Zustimmung erhielten die bisherigen Pflegeeltern den Status von Adoptiveltern und nahmen fortan die gesetzliche Vertretung des Kindes wahr. Dieses erhielt die gleichen Rechte wie ein leibliches Kind und auch die gleiche Staatsbürgerschaft.

28 Adoptionsentscheide von sechs Bezirksämtern

Die Dokumente, auf die sich ein Bezirksamt beim jeweiligen Adoptionsentscheid stützte, wurden in einem Adoptionsdossier abgelegt und im Amt archiviert. Neben diesen Unterlagen gab es im Kanton St. Gallen für jedes Kind ein Pflegekinderdossier, das vom kommunalen Waisenamt bei der Etablierung des Pflegeverhältnisses angelegt worden war und sich meistens auch heute noch dort befindet. Zudem existiert eine dritte Kategorie von Dossiers, die Alice Honegger über die Adoptiveltern angelegt hatte. Diese werden bis heute von der Stiftung Adoptio verwaltet.[1258] Diese unübersichtliche Aktenlage lässt erahnen, mit welchen Hürden betroffene Personen bei ihrer Herkunftssuche heute konfrontiert sind.

Die 28 untersuchten Adoptionsdossiers der Bezirksämter umfassen nicht immer alle Akten zum jeweiligen sri-lankischen Kind. In den meisten Dossiers fehlen die Sozialberichte, aufgrund derer die Pflegekinderbewilligung erteilt worden war, die bereits vor der Einreise des Kindes hätte vorliegen müssen. Ob diese fehlenden Unterlagen allenfalls in der betreffenden Wohngemeinde der Adoptiveltern vorhanden sind, müsste einzeln überprüft werden, was im Rahmen dieses Berichts nicht möglich war.

In vielen Fällen finden sich in den Adoptionsdossiers auch keine Berichte über das vorangegangene zweijährige Pflegeverhältnis. Für mehrere Kinder wurde ein solcher Bericht erst kurz vor der Adoption verfasst, bei anderen fiel dieser bemerkenswert rudimentär aus, indem er lediglich wenige Sätze umfasste.[1259] Aus einem Dossier geht hervor, dass das Bezirksamt die Vormundschaftsbehörde der betreffende Gemeinde zwar zwei Monate vor dem Adoptionsentscheid aufforderte, «einen Informationsbericht über das Pflegeverhältnis gemäss Art. 264 und 268 a ZGB» beizubringen.[1260] Doch ist er im Dossier zum Adoptionsentscheid nicht vorhanden. Auch im Aktenverzeichnis, in dem die Dokumente aufgelistet sind, die zwischen den Ämtern hin- und hergeschickt wurden, wird der angeforderte Bericht nicht erwähnt.[1261] Beim Pflege- und späteren Adoptivvater handelte es sich um einen Vormundschaftssekretär.[1262] In einem weiteren Fall wurde gar ausdrücklich erwähnt, dass «einfachheitshalber» auf einen solchen Bericht verzichtet werde, da Alice Honegger ja eine Home-Study verfasst habe. Das heisst, dass sich die Behörde damit begnügte, auf den anfänglich erstellten Sozialbericht zu den Pflegeeltern

[1258] Vgl. E-Mail von K. Meierhofer, Pflege- und Adpotivkinder Schweiz (PACH), an N. Ramsauer, 27.7.2019 aufgrund einer E-Mail des Stiftungsrats der Stiftung Adoptio an K. Meierhofer, 12.7.2019.
[1259] StASG, A 487/2 1988–7 und StASG, A 408/3 (1984/4) sowie StASG, A 343/2.2 (1983) und StASAG A 359/2 Adoption 86–09.
[1260] StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1983).
[1261] StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1983).
[1262] StASG, A 408/3 Adoptionen (1984/4).

zu verweisen und das zweijährige Pflegeverhältnis gar nicht erörtert und die aktuelle Eignung nicht geprüft wurde. Kommt hinzu, dass auch der Sozialbericht im Adoptionsdossier nicht vorhanden war.[1263]

Neben den meistens fehlenden Sozialberichten zu den Adoptiveltern und den Berichten über das zweijährige Pflegeverhältnis legen andere Dokumente in den Dossiers offen, aufgrund welcher Informationen und Kriterien die Bezirksämter die Adoption aussprachen und inwiefern sie dabei den gesetzlichen und weiteren behördlichen Vorgaben entsprachen. Auch können aus diesen Dokumenten Informationen über die Adoptivkinder und deren leibliche Eltern gewonnen werden.

Kaum existente Väter und Mütter jeden Alters

Zu den leiblichen Vätern finden sich in den Adoptionsdossiers nur wenige Informationen. Die Rubrik «Vater» ist in den sri-lankischen Formularen und deren englischen Versionen meistens mit einer Leerstelle verbunden. Oft wird der Vater eines Kindes als «unbekannt» vermerkt.[1264] Nur gerade fünf Väter werden namentlich erwähnt.[1265] Vier dieser fünf Männer sind als Singhalesen ausgewiesen.[1266] Drei Väter werden als Arbeiter aufgeführt.[1267] Einer wird als Händler bezeichnet.[1268] Beim fünften fehlt die Berufsangabe.[1269] Bei zwei der fünf Männer wird das Alter erwähnt. Demnach war der eine bei der Geburt seines Kindes 45 Jahre und der andere Vater 25 Jahre alt.[1270] Dass in den 28 Dossiers nur fünf Väter auftauchen, lässt darauf schliessen, dass die meisten leiblichen Mütter beim Adoptionsentscheid in Sri Lanka auf sich allein gestellt waren.

Etwas mehr ist über die leiblichen Mütter zu erfahren. Diese sind namentlich aufgeführt – mit einer Ausnahme. In diesem Fall ist in den Akten vermerkt, dass weder die Mutter noch der Vater bekannt seien. Es handle sich um ein Findelkind, das von der Polizei gefunden und in ein nahegelegenes Spital gebracht worden sei.[1271] Alle anderen Mütter werden im sri-lankischen Adoptionsentscheid und im Auszug des sri-lankischen Geburtsregisters namentlich erwähnt. Bei diesem Auszug handelt es sich nicht um ein Originaldokument, sondern um ein Formular, das in englischer Sprache abgefasst und mit «Birth Certificate» betitelt ist.

[1263] StASG, A 343/2.2 (1983).
[1264] Vgl. Vermerk «unknown», etwa in: StASG, A 393/05 Adoptionen (1982/11) und StASG, A 359/2 Adoptionen (1986/4) sowie StASG, A 325/1 Adoptionen (1988).
[1265] StASG, A 359/2 Adoptionen (1986/9) und StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1982); StASG, A 359/2 Adoptionen (1983/7) und StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1983); StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1982).
[1266] StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1982) und StASG, A 359/2 Adoptionen (1983/7); StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1983) und StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1982).
[1267] StASG, A 359/2 Adoptionen (1983/7) und StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1983); StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1982).
[1268] StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1982).
[1269] StASG, A 359/2 Adoptionen (1986/9).
[1270] StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1983) und StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1982).
[1271] «[…] found by the police […]», in: StASG, A 393/05 Adoptionen (1988/10).

Die meisten Mütter sind Singhalesinnen, eine Frau wird als Tamilin ausgewiesen.[1272] Bei zehn Frauen findet sich eine Angabe zur Religionszugehörigkeit. Sie werden ohne Ausnahme als Buddhistinnen aufgeführt. Dies ist insofern relevant, als die Kantonale Pflegekinderverordnung von 1978 vorschrieb, dass die Pflegeeltern der gleichen Konfession angehören sollten wie das aufzunehmende Pflegekind.[1273] Die Praxis dürfte im Widerspruch zum Gesetz gestanden haben: Dass sich Schweizer Ehepaare im katholisch geprägten Kanton St. Gallen zum Buddhismus bekannt hätten, geht aus den Akten nicht hervor.

Das Altersspektrum der Mütter ist wie bei den Vätern breit gestreut und liegt zwischen 17 und 42 Jahren. Lediglich drei Frauen waren unter 20 Jahre alt.[1274] Die meisten Frauen brachten ihr Kind in einem Spital zur Welt. Mindestens zwei Drittel der Kinder wurden unehelich geboren. Ein Beruf wird im Gegensatz zu den Vätern bei keiner Mutter erwähnt.

Mädchen begehrter als Knaben

Die meisten Kinder, die von Pflegefamilien im Kanton St. Gallen aufgenommen wurden, waren in Colombo, im Einzugsgebiet der Hauptstadt oder in den Städten Ratnapura, Kalutara oder Galle zur Welt gekommen und stammten damit aus dem südwestlichen Teil der Insel. Weiter geht aus den Adoptionsdossiers hervor, dass viel mehr Mädchen als Knaben vermittelt wurden. Von 28 Babys waren nur gerade vier männlich.[1275] Für die ausgeprägte Vorliebe von Schweizer Ehepaaren für weibliche Säuglinge hatte die Eidgenössische Fremdenpolizei bereits Ende der 1970er-Jahre eine Erklärung: «Bei den Mädchen kann man damit rechnen, dass sie später heiraten und unter dem Schutz des Ehemanns stehen werden, während dem die Knaben, einmal erwachsen, es vielleicht in der Rolle des Familienoberhaupts schwieriger haben werden. Der Eintritt in das Sozial- und Erwerbsleben stellt auch grössere Anforderungen für einen Jungen als für ein Mädchen.»[1276]

Alle Kinder bekamen neue Namen, die in der Schweiz geläufig waren. Die kleinen Mädchen, die als Shanti, Nilanthi oder Kumari das Licht der Welt erblickt hatten, wurden von den künftigen Adoptiveltern

[1272] Vgl. die Erwähnung einer Tamilin, in: StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1983). Die sri-lankische Adoptionsvermittlerin D. de Silva gibt an, dass die Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) tamilischen Eltern verbot, Kinder zur Adoption zu geben. Vgl. dazu vierseitiges Dokument, das D. de Silva 2018 einem Fernsehteam des Westschweizer Fernsehens und einer Vertreterin der Interessenvertretung Back to the Roots überreicht hat und das den Autorinnen des Berichts vorliegt.
[1273] Art. 8, Kant. Pflegekinderverordnung vom 28. Februar 1978.
[1274] StASG, A 408/3 Adoptionen (1984/4) und StASG, A 393/05 Adoptionen (1983/2); StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1983).
[1275] StASG, A 359/2 Adoptionen (1983) und StASG, A 359/2 Adoptionen (1986/9); StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1983) und StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1982).
[1276] CH-BAR#E4110.03#2001/64#205*, «Ausführungen» unter dem Titel «Die Praxis hinsichtlich der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für ausländische Pflege- und Adoptivkinder in der Schweiz» von R. Pachter, Adjunkt bei der Eidg. Fremdenpolizei, an der Regionalkonferenz der Fremdenpolizeichefs und deren Stellvertreter aus den ostschweizerischen Kantonen am 8. und 9. Juni 1978 in Savognin.

bevorzugt Sarah, Olivia oder Alexandra genannt. Das waren Namen, die sich auf der Hitliste der weiblichen Vornamen der 1980er-Jahre wiederfinden.[1277]

Zu bedenken ist, dass die meisten der 28 Säuglinge, nämlich 23 Babys, noch keine sechs Wochen alt waren, als die Zustimmung zur Adoption durch die leibliche Mutter oder die leiblichen Eltern erfolgte. Hätten die Schweizer Paare ein inländisches Kind anstelle eines Babys aus Sri Lanka adoptiert, hätte die Zustimmung der leiblichen Eltern frühestens nach dieser Frist erfolgen dürfen.[1278]

Alter und beruflicher Hintergrund der Adoptiveltern

Den 28 ausgewählten Dossiers lassen sich Informationen zu den Schweizer Ehepaaren entnehmen. Die Adoptivväter erscheinen in den Dokumenten jeweils unter der Angabe ihres Berufs und in Verbindung mit ihrem steuerbaren Einkommen und Vermögen als Ernährer der Familie. Die Adoptivmütter werden dagegen meistens ohne Berufsbezeichnung und stattdessen als Hausfrauen erwähnt. Nur vier der 28 Frauen werden in Verbindung mit einem Beruf aufgeführt. Dabei handelt es sich um eine Psychiatriepflegerin, eine Schuhverkäuferin, eine Lehrerin und eine Kindergärtnerin. Die Ausbildungen und beruflichen Tätigkeiten der Männer sind breit gestreut: vom Handwerker über den Vormundschaftssekretär bis zum Akademiker und vom Berufsoffizier über den Gemeinderat bis zum Nationalrat. Knapp jeder zweite Adoptivvater hat mit seiner Frau mehrere Kinder aus Sri Lanka adoptiert.[1279]

Die gesetzlich verlangte Altersvorgabe der neuen Eltern war bei allen 28 untersuchten Fällen erfüllt. Die Adoptiveltern waren mindestens 35 Jahre alt oder seit mehr als fünf Jahren miteinander verheiratet, wie es das Gesetz vorschrieb.[1280] Diese gesetzliche Anforderung war für die Behörden ein zentrales Kriterium und wurde im Adoptionsentscheid auch oft als erstes angeführt. Auch waren die Eltern über diese Vorgabe im Bild, zumal dieser Punkt in der Korrespondenz zwischen Behörden und Adoptionsinteressenten nicht strittig war oder Fragen der Interpretation aufwarf.

Viele Ehepaare bemühten sich darum, die sri-lankischen Pflegekinder schnell zu adoptieren. Bei zwölf der 28 Adoptionen wurde das Gesuch zu früh gestellt, das heisst, vor Ablauf des zweijährigen Pflegeverhältnisses. Das Gesetz sah hingegen vor, dass eine Adoption erst dann überhaupt beantragt werden konnte, wenn die künftigen Adoptiveltern das Kind zuvor während zwei Jahren betreut hatten und diese Frist abgelaufen war.[1281] Die Bezirksämter wiesen Anträge, die vor Ablauf dieser zwei Jahre gestellt

[1277] Der Vorname Sarah belegte 1987 den zweiten Platz der Hitliste der weiblichen Vornamen in der Schweiz, in: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/vornamen-schweiz.html (8.8.2019).
[1278] Art. 265 b, Abs. 1, ZGB 1973.
[1279] Vgl. die Berufe in 28 Adoptionsdossiers aus sechs Bezirksämtern: Betriebsökonom (2 Kinder), Maschineningenieur (1 Kind), Vormundschaftssekretär (2 Kinder), Bäcker-Konditor (1 Kind), Architekt (1 Kind), Ökonom (1 Kind), Drucker (1 Kind), kaufmännischer Angestellter (2 Kinder), Architekt (1 Kind), Betriebsmechaniker (1 Kind), Berufsoffizier (3 Kinder), Bankkassier (2 Kinder), Chefredaktor und Nationalrat (4 Kinder), Primarlehrer (2 Kinder), Kaufmann (2 Kinder), Maschineningenieur (1 Kind), Bauführer (1 Kind), Werkzeugmacher (1 Kind).
[1280] Art. 264a, Abs. 2, ZGB 1973.
[1281] Art. 264, ZGB 1973.

wurden, aber nicht zurück, sondern nahmen sie trotzdem entgegen. Sie sprachen die Adoption jedoch erst nach der zweijährigen Frist aus.

Fehlende und mangelhafte Vormundschaften

Einem Kind, das von seinen leiblichen Eltern gesetzlich nicht vertreten werden konnte, musste gemäss Schweizerischem Zivilgesetzbuch ein Vormund zur Seite gestellt werden.[1282] Mit dem Transfer ihres Babys in die Schweiz konnten die leiblichen Eltern diese Funktion nicht mehr wahrnehmen. Demnach hätte die Vormundschaftsbehörde der betreffenden Gemeinde für jedes Kind, das im Hinblick auf eine Adoption in der Schweiz platziert worden war, eine Vormundschaft errichten müssen. Dieser Vormund hätte das Pflegeverhältnis während mindestens zwei Jahren bis zum Adoptionsentscheid überwachen sollen. In elf der 28 Adoptionen, und damit bei mehr als einem Drittel der Fälle, wurde diese gesetzliche Vorgabe nicht erfüllt.

In drei Dossiers mit Dokumenten aus den Gemeinden E. und I., die dem Bezirksamt zum Adoptionsentscheid vorlagen, wird die Existenz eines Vormunds an keiner Stelle erwähnt.[1283] In zwei Dossiers der Gemeinde A. wird sogar explizit auf dessen Fehlen hingewiesen: «Eine Vormundschaft besteht indessen nicht.»[1284] Bei einem Kind in der Gemeinde F., bei zwei Kindern in der Gemeinde C. und bei drei Kindern in der Gemeinde B. wurde zudem erst gegen Ende des Pflegeverhältnisses ein Vormund eingesetzt.[1285] In mehreren dieser Fälle kam es sogar erst wenige Wochen vor dem Adoptionsentscheid dazu.[1286] Das heisst, der eingesetzte Vormund trat erst am Schluss des Pflegeverhältnisses auf den Plan und nahm im Hinblick auf die bevorstehende Adoption eine Pro-forma-Funktion ein.

Bei der Analyse der Dossiers fällt weiter auf, dass bei fünf sri-lankischen Kindern Personen aus der Verwandtschaft der zukünftigen Adoptiveltern die Vormundschaft übernahmen.[1287] Das war rechtlich zwar zulässig, wurde allerdings von Juristinnen und Juristen kritisiert.[1288] Wie Ilaria Ceschi in ihrer rechtswissenschaftlichen Dissertation über die Adoption ausländischer Kinder in der Schweiz 1996 betonte, müsse die Vormundschaft aufgrund eines Interessenkonflikts zwischen den Pflegeeltern und dem

[1282] Art. 368, ZGB 1912. Vgl. auch Hegnauer 1975, S. 37; Meier, Stettler 1998, S. 59. «Das geltende Vormundschaftsrecht (Art. 360–455) des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) ist seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1912 – abgesehen von den Bestimmungen über die fürsorgerische Freiheitsentziehung [...] praktisch unverändert geblieben», in: Bericht zum Vorentwurf für eine Revision des Zivilgesetzbuchs (Erwachsenenschutz, Personen- und Kindesrecht), Juni 2003, in: https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/vormundschaft/vn-ber-d.pdf, Zugriff am 22.11.2019.
[1283] StASG, A 359/2 Adoptionen (1983/9) und StASG, A 359/2 Adoptionen (1986/9); StASG, A 487/2 Adoptionen (1988/7).
[1284] Beide Fälle in: StASG, A 408/3 Adoptionen (1984/4).
[1285] StASG, A 393/05 Adoptionen (1988/10) und StASG, A 393/5 Adoptionen (1985/1); StASG, A 393/5 Adoptionen (1987/1) und StASG, A 393/05 Adoptionen (1983/10); StASG, A 393/05 Adoptionen (1983/2) und StASG, A 393/05 Adoptionen (1985/4).
[1286] StASG, A 393/5 Adoptionen (1987/1) und StASAG, A 393/05 Adoptionen (1983/2).
[1287] StASG, A 343/2.2 Falldossier (1987) und StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1983); StASAG, A 393/5 Adoptionen (1985/1) und StASG, A 393/5 Adoptionen (1987/1); StASG, A 393/05 Adoptionen (1988/10).
[1288] CH-BAR#E4110-03#2003/262#199*, Abhandlung zu einigen Rechtsfragen zur internationalen Adoption von T. Hansjakob 1997; Ceschi 1996, S. 229.

aufgenommenen Kind von einer unabhängigen Person übernommen werden. Nur ein neutraler Vormund sei berufen, die Interessen des Kindes während der Pflegezeit wirksam zu wahren.[1289]

Punkto Vormundschaft wurde das Gesetz demnach in zweierlei Hinsicht verletzt: In elf Fällen war das Pflegeverhältnis nicht durchgängig von einem Vormund überwacht worden. Bei fünf dieser elf Kinder existierte überhaupt kein Vormund. Trotzdem sprach sich das Bezirksamt für die Adoption aus.[1290] Cyril Hegnauer machte in seinem Berner Kommentar zum Adoptionsgesetz geltend, dass die Behörde, die den Entscheid trifft – im Kanton St. Gallen das zuständige Bezirksamt – die Adoption ablehnen muss, wenn eine gesetzliche Voraussetzung fehlt.[1291] Das heisst, der Bezirksammann hätte in jenen fünf Fällen, in denen dem Kind kein Vormund zur Seite gestellt worden war, die Adoption nicht aussprechen dürfen. Hegnauer wies zudem darauf hin, dass Adoptionsentscheide, die unter Verletzung gesetzlicher Bestimmungen rechtskräftig zustande gekommen waren, angefochten werden konnten.[1292] Beim Vormund handelt es sich um eine allgemeingültige gesetzliche und nicht um eine spezifische Anforderung des Adoptionsgesetzes. Daher ist es an Juristinnen und Juristen zu klären, ob in jenen Fällen, in denen die Zustimmung eines Vormunds fehlte, der Adoptionsentscheid angefochten werden könnte.

Zweifelhafte oder fehlende Zustimmungserklärungen der leiblichen Eltern

Eines der wichtigsten Dokumente im Adoptionsverfahren war gemäss ZGB die Zustimmungserklärung der leiblichen Eltern oder eines Elternteils.[1293] Eine solche Zustimmung hätte bei den sri-lankischen Babys bereits vor der Etablierung des Pflegeverhältnisses vorliegen müssen. Denn gemäss der Pflegekinderverordnung von 1978 durfte die Aufnahme eines Kindes nur bewilligt werden, «wenn eine Erklärung des nach dem Heimatrecht des Kindes zuständigen gesetzlichen Vertreters des Kindes über den Zweck der Unterbringung in der Schweiz und seine Zustimmung dazu vorliegen».[1294] Die Zustimmung der leiblichen Eltern war deswegen zentral, weil die Adoption einen «schweren Eingriff in die Rechtsstellung der Eltern» darstellt.[1295] Generell galt, dass das Einverständnis von Vater und Mutter einzuholen war.[1296] Und dies unabhängig davon, ob das Kind ehelich oder ausserehelich geboren worden war.[1297] Bei ausserehelichen Kindern war nicht nur die Zustimmung der leiblichen Mutter, sondern auch diejenige des Vaters nötig, wenn er rechtlich als Vater des Kindes galt.[1298]

[1289] Ceschi 1996, S. 229.
[1290] Vgl. StASG, A 359/2 Adoptionen (1983/09) und StASG, A 359/2 Adoptionen (1986/09); StASG, A 487/2 Adoptionen (1988/7) und zwei Fälle in: StASG, A 408/3 Adoptionen (1984/4).
[1291] Hegnauer 1975, S. 65.
[1292] Ebd., S. 164.
[1293] Art. 265a, ZGB 1973; Hegnauer 1975, S. 25.
[1294] Ceschi 1996, S. 229.
[1295] Hegnauer 1975, S. 68.
[1296] Ebd., S. 71.
[1297] Ebd., S. 69.
[1298] Art. 265a, Abs. 1, ZGB 1973; Hegnauer 1975, S. 71.

Zwei Dokumenten ist zu entnehmen, dass die Mutter noch am Tag der Geburt vor den Notar trat und das Formular unterschrieb.[1299] Das schweizerische Gesetz schrieb vor, dass in den ersten sechs Wochen nach der Geburt keine Zustimmung zur Adoption gegeben werden durfte.[1300] Wurde diese Frist missachtet, war die Zustimmung ungültig.[1301] Die Frage, ob diese Frist von sechs Wochen, die für Mütter in der Schweiz galt, auch bei internationalen Adoptionen eine rechtliche Voraussetzung darstellte, konnte nicht abschliessend geklärt werden, da es keine Rechtsprechung dazu gibt (vgl. Kapitel 3).

Auffallend ist, dass 14 von 28 Adoptionsentscheiden punkto Zustimmungserklärung der leiblichen Eltern nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. In sieben Dossiers ist keine Zustimmungserklärung der leiblichen Mutter vorhanden, obwohl diese namentlich und mit weiteren Angaben zu ihrer Person genannt wird und also bekannt ist.[1302] Da die elterliche Zustimmung eine zentrale gesetzliche Voraussetzung der Adoption war, musste die Behörde gemäss Cyril Hegnauer prüfen, ob das Einverständnis vorlag.[1303] Dass sich ein Bezirksamt angesichts eines fehlenden Affidavits bemüht hätte, das Einverständnis nachträglich einzuholen, geht aus den Dossiers nicht hervor. In einem weiteren Adoptionsdossier findet sich zwar eine Zustimmungserklärung, aus der jedoch nicht hervorgeht, ob die Mutter tatsächlich unterschrieben hat, weil die Stelle, an der eine Unterschrift verlangt ist, mit einer Marke überklebt ist.[1304]

Dazu kommen drei Fälle, in denen die Zustimmung der Väter fehlt.[1305] Die zuständige Behörde, das Bezirksamt St. Gallen, sprach den Adoptionsentscheid ohne deren Einverständnis aus.[1306] Zwar konnte vom Einverständnis eines Elternteils unter bestimmten Umständen abgesehen werden, zum Beispiel, wenn dieser «unbekannt», «mit unbekanntem Aufenthalt länger abwesend» oder «urteilsunfähig» war.[1307] Als «unbekannt» galten Eltern unter anderem dann, wenn sie ihr Kind auf der Flucht verloren

[1299] StASG, A 505 2.1.6 Adoptionen VI (108) und StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1987).
[1300] Art. 265b, ZGB 1973. «Die Zustimmung soll aus freiem Willen und ohne Übereilung erteilt werden. Bei der Mutter ist die Gefahr unüberlegter Zustimmung während der Schwangerschaft und unmittelbar nach der Geburt besonders gross. Das Gesetz schliesst deshalb die Erteilung der Zustimmung vor Ablauf von sechs Wochen seit der Geburt aus. Die Sperrfrist gilt auch für den Vater». Hegnauer 1975, S. 79.
[1301] Hegnauer 1975, S. 80.
[1302] StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1982); StASG, A 393/5 Adoptionen (1985/1) und StASG, A 393/5 Adoptionen (1987/1); StASG, A 359/2 Adoptionen (1986/4) und StASG, A 393/05 Adoptionen (1983/10); StASG, A 393/05 Adoptionen (1983/2) und StASG, A 393/05 Adoptionen (1985/4). In diesen Fällen sind die Zustimmungserklärungen auch in den Pflegekinderdossiers der Gemeinde nicht vorhanden. Denn sonst wären sie im Aktenverzeichnis aufgeführt und beim Hin- und Herschicken zwischen dem kommunalen Waisenamt, dem Bezirksamt und dem kantonalen Justiz- und Polizeidepartement im Aktenverzeichnis oder als Beilagen aufgeführt worden. Im achten Fall gehen aus dem Dossier widersprüchliche Angaben hervor: Im Aktenverzeichnis wird eine Zustimmungserklärung erwähnt, die aber im Dossier zum Adoptionsentscheid nicht vorhanden ist. In einem anderen Dokument im Dossier heisst es, dass auf das Einverständnis der leiblichen Mutter zu verzichten sei, in: StASG, A 359/2 Adoptionen (1986/04).
[1303] Hegnauer 1975, S. 94.
[1304] StASG, A 325/1 Adoptionen (1988). Für die Zustimmung braucht es eine eigenhändige Unterschrift, vgl. Hegnauer 1975, S. 72.
[1305] StASG, A 359/2 Adoptionen (1986/09) und StASG, A 359/2 Adoptionen (1983/07).
[1306] StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1982) und StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1983); StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1982).
[1307] Art. 265c, Abs. 1 und 2, ZGB 1973.

hatten oder inkognito in einem Heim abgegeben hatten.[1308] Doch die drei leiblichen Väter, deren Zustimmung fehlte, sind im sri-lankischen Geburtsregister mit Namen, Jahrgang, Geburtsort und Beruf aufgeführt. Das heisst, sie waren den dortigen Behörden bekannt. Aufgrund eines unbekannten Aufenthalts auf die Zustimmung des Vaters zu verzichten, wäre nur möglich gewesen, wenn sich die Behörde darum bemüht hätte, herauszufinden, wo die Männer lebten.[1309] Denn die Behörde hatte «von Amtes wegen» die Umstände abzuklären, ob auf das Zustimmungsrecht eines Elternteils verzichtet werden konnte und mussten dies begründen. Das Bezirksamt hätte sich demnach bei den sri-lankischen Behörden zumindest nach den Männern erkundigen müssen, wie es das Gesetz verlangte.[1310] Solche Bemühungen werden in den Dokumenten der drei Adoptionsdossiers jedoch an keiner Stelle erwähnt.[1311] Das heisst, die jeweiligen Bezirksämter ignorierten beim Adoptionsentscheid in drei Fällen, dass die Zustimmungserklärung des Vaters fehlte. Eine Einverständniserklärung wäre weiter verzichtbar gewesen, wenn hätte geltend gemacht werden können, dass sich die Eltern nicht «ernsthaft» um das Kind gekümmert hätten. Dieses Argument wird in den Dokumenten zu den Adoptionsentscheiden aber ebenfalls an keiner Stelle erwähnt.

Auffallend ist weiter, dass bei einem Schweizer Ehepaar, das in den 1980er-Jahren mehrere sri-lankische Babys adoptierte, gleich in drei Dossiers die Zustimmungserklärungen der leiblichen Eltern fehlen, ebenso wie auch weitere sri-lankische Dokumente.[1312] Der betreffende Adoptivvater hatte das Bezirksamt Unterrheintal denn auch darum gebeten, ihm sämtliche sri-lankischen Papiere nach der Adoption zurückzugeben. Der Bezirksammann kam der Aufforderung nach: «Wunschgemäss lasse ich Ihnen beigeschlossen zur weiteren Aufbewahrung die zum Adoptionsverfahren Ihrer Töchter […] zugezogenen, aus dem Herkunftsland stammenden Unterlagen wieder zugehen.»[1313]

Insgesamt fehlen bei den 28 Adoptionsentscheiden acht Zustimmungserklärungen der leiblichen Mütter und drei der leiblichen Väter. Das Bezirksamt hätte somit elf Adoptionsanträge schon allein deswegen ablehnen müssen.[1314] Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang weiter, dass sich bei jenen Adoptionsentscheiden, bei denen Affidavits vorlagen, grundsätzlich die Frage stellte, ob die darin gemachten Angaben authentisch sind, denn sie stützen sich zum Teil auf Geburtsregistereinträge, die von der

[1308] Hegnauer 1975, S. 85-86.
[1309] «Unbekannt ist der Aufenthalt, wenn dieser weder den vormundschaftlichen Organen noch der Adoptionsvermittlungsstelle noch den Pflegeeltern bekannt ist und auch mit den nach den Umständen gebotenen und möglichen Erhebungen nicht festgestellt werden kann». Hegnauer 1975, S. 86.
[1310] «Die sachlich zuständige Behörde hat von Amtes wegen alle für die Entscheidung [...] bedeutsamen Umstände abzuklären, insbesondere, welchen Personen das Zustimmungsrecht zusteht [...] deren Aufenthalt auszuforschen [...] oder deren Urteilsfähigkeit untersuchen zu lassen [...] die Beziehungen zum Kinde festzustellen». Hegnauer 1975, S. 95.
[1311] StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1982) und StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1983); StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1982).
[1312] Vgl. Zeitungsartikel «Der Kampf um die Waisenkinder» von C. Schirm-Gasser, in: «Blick» vom 8.9.2013.
[1313] Schreiben des Bezirksammanns des Bezirksamts Unterrheintal an Adoptivvater, 12.9.1990.
[1314] Hegnauer 1975, S. 164.

Rechtsanwältin Rukmani Thavanesan-Fernando beglaubigt worden war. Ihre Integrität musste angezweifelt werden, wurde ihr doch 1982 Kinderhandel vorgeworfen.[1315] Weil die Vermittlerin Alice Honegger von Anfang an mir ihr zusammengearbeitet hatte,[1316] ordnete das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen im August 1982 denn auch an, dass Alice Honegger bei einer allfälligen weiteren Vermittlungstätigkeit auf die Zusammenarbeit mit dieser Anwältin verzichten musste.[1317] Wie aus den untersuchten Dossiers aber hervorgeht, hielt sich Alice Honegger nicht daran. Trotz der Vorgabe des Regierungsrats nahm die Vermittlerin die Dienste der sri-lankischen Anwältin weiter in Anspruch.[1318]

Positiver Adoptionsentscheid trotz illegaler Vermittlung

Weiter geht aus der Stichprobe der 28 Adoptionsentscheide hervor, dass Alice Honegger ihre Vermittlungen fortsetzte, obwohl ihr das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen im Mai 1982 die Bewilligung entzogen hatte. Ausgerechnet ein Vormundschaftssekretär profitierte davon, indem er sich im Sommer 1982 ein Baby aus Sri Lanka vermitteln liess.[1319] Der Begünstigte dankte es der Vermittlerin, indem er sich drei Jahre später beim Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen für sie stark machte. Damals – nach dem Abgang des Stellenleiters und Sozialarbeiters Pedro Sutter – beantragte Alice Honegger für sich erneut eine Bewilligung zur Adoptionsvermittlung.[1320] Der Vormundschaftssekretär schickte der Aufsichtsbehörde an ihrer Stelle ein neues Konzept «für unsere künftige Arbeitsweise».[1321] Doch nicht nur er revanchierte sich später für die Vermittlung eines Kindes, als Alice Honegger mit dem regierungsrätlichen Verbot belegt war, sondern auch ein Berufsoffizier, der damals ebenfalls ein Baby in Empfang nahm.[1322] Er übernahm in Honeggers Verein Kinder-Fürsorge Haus Seewarte bald darauf das Amt des Präsidenten.[1323] Die Beispiele zeigen, dass es Alice Honegger verstand,

[1315] CH-BAR#E2200.130#1995/174#20*, Zeitungsartikel «Fraud Bureau probes baby sale» von T. Rodrigo, in: «Weekend» vom 22.8.1982 mit maschinengeschriebener Randnotiz «refer to Mrs Rukmani Thavanesan [...], Mrs Alice Honegger, Switzerland, Mrs Chandra Perera & Flash Organisation, Holland [...].»
[1316] R. Thavanesan-Fernando wird als «avocat, correspondant de Mme Honegger, entre autres» bezeichnet, in: StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben der schweizerischen Botschaft in Colombo an das Bundesamt für Ausländerfragen, 3.5.1982.
[1317] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Schreiben des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, an A. Honegger, 17.8.1982.
[1318] StASG, A 359/2 Adoptionen (1986/9) und StASG, A 393/05 Adoptionen (1985/1); StASG, A 393/05 (1987/1) und StASG, A 325/1 Adoptionen (1984), StASG, A 325/1 Adoptionen (1988); StASG, A 408/3 Adoptionen (1984/4) und StASG, A 393/05 Adoptionen (1985/4).
[1319] StASG, A488/4.1, Teil 2, Dossier V, Schreiben von A. L. im Auftrag des Vereins Kinder-Fürsorge Haus Seewarte an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen betreffend «Vermittlungstätigkeit des Vereins/Kant. Bewilligung», 29.5.1985.
[1320] Ebd.
[1321] Ebd.
[1322] StASG, A 325/1 Adoptionen (1988).
[1323] StASG, A488/4.1, Teil 2, Dossier V, Begleitbrief des Präsidenten des Vereins Kinderfürsorge Haus Seewarte zur Jahresrechnung 1983 an den Vormundschaftsdienst des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, 29.5.1984. Vgl. auch: CH-BAR#E4300C-01#1998/299#1324*, Schreiben des Präsidenten des Vereins Kinder-Fürsorge Haus Seewarte betreffend «Verfahren bei Adoptionen aus Sri Lanka/Stellungnahme» an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, 26.3.1984.

Adoptiveltern und insbesondere den beruflichen Leistungsausweis von Adoptivvätern für ihr Vermittlungssystem nutzbringend einzusetzen.

Trotz des regierungsrätlichen Verbots vom 14. Mai 1982 bis 18. Oktober 1982 setzte Alice Honegger ihre Sri-Lanka-Vermittlungen nicht aus. In mindestens vier Fällen vermittelte sie weiter und nahm dabei auch die Hilfe ihrer Vertrauensanwältin in Anspruch.[1324] Darüber war die Aufsichtsbehörde, der Vormundschaftsdienst des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, bereits damals informiert.[1325] Das Wissen um den Verstoss hinderte sie allerdings nicht daran, der Vermittlerin weiterhin die Bewilligung zu erteilen. Auch die Bezirksämter Oberrheintal, St. Gallen und Unterrheintal erhoben keinen Einspruch.[1326] Sie hiessen die vier Adoptionen gut, obwohl die sri-lankischen Kinder zu einem Zeitpunkt in die Schweiz gebracht wurden, als die Vermittlerin mit einem Verbot belegt war.

Mangelhafte Abklärungen der Verhältnisse

Eine wichtige Aufgabe der Behörden bestand darin, sorgfältig abzuklären, ob das Kind bei der bisherigen Pflegefamilie gut aufgehoben und seine Entwicklung günstig war. Denn das Adoptionsgesetz schrieb ab 1973 vor, dass die Adoption erst nach einer umfassenden Untersuchung aller wesentlichen Umstände ausgesprochen werden dürfe. Dazu gehörte, dass die Gesundheit und die Persönlichkeiten der zukünftigen Adoptiveltern und des Adoptivkindes sowie ihre Beziehung untereinander abzuklären waren. Es stellt sich also die Frage, aufgrund welcher Informationen über die Pflegeeltern und deren Verhältnisse sich die Bezirksämter für eine Adoption aussprachen.

Auffallend wenig ist darüber zu erfahren, ob die zukünftigen Adoptiveltern und das Kind gesund waren. Nur in wenigen Adoptionsfällen liegen Arztzeugnisse für beide Elternteile und für das jeweilige Adoptivkind vor, etwa bei einem Ehepaar, das zwei Kinder aus Sri Lanka adoptierte.[1327] Die Bezirksämter sprachen sich in mindestens zehn Fällen für eine Adoption aus, ohne über die körperliche Befindlichkeit der Anwärterinnen und Anwärter und des Kindes Bescheid zu wissen, obwohl das Gesetz einen Nachweis des Gesundheitszustands ausdrücklich verlangte.

Im Gegensatz dazu wurden die finanziellen Verhältnisse, das Einkommen und Vermögen, beinahe lückenlos bescheinigt. Aus zwei Steuerbelegen geht allerdings hervor, dass die betreffenden Familien durch die Aufnahme eines weiteren Adoptivkindes finanziell hätten in Bedrängnis kommen können, ohne dass die Behörde nachfragte. Für einen Bauführer mit einem Einkommen von CHF 29'100 dürfte

[1324] StASG, A 393/05 Adoptionen (1985/1) und StASG, A 325/1 Adoptionen (1984); StASG, A 408/3 Adoptionen (1984/4).
[1325] StASG, A 488/4.1, Teil 2, Dossier IV, Eingeschriebener Brief des Regierungsrats F. Schlegel, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, an A. Honegger, 17.8.1982.
[1326] StASG, A 393/05 Adoptionen (1985/1) und StASG, A 325/1 Adoptionen (1984); StASG, A 408/3 Adoptionen (1984/4).
[1327] StASG, 505/2.1.6 Adoptionen VI (108).

es in den 1980er-Jahren schwierig gewesen sein, eine Familie mit vier Kindern zu finanzieren, ebenso wie für einen Bäcker mit einem Jahreslohn von CHF 26'600 mit drei Kindern.[1328]

Über die gesetzlich vorgeschriebene Beurteilung des Leumunds ist in den Dossiers ebenfalls kaum etwas zu erfahren. Auszüge aus dem Straf- und Betreibungsregister finden sich nur in Einzelfällen.[1329] Dies obwohl die strafrechtliche Unbescholtenheit für den Beleg eines guten Leumunds bis heute als wesentlich erachtet wird und bei der Übernahme eines Adoptivkindes vonseiten der Behörden in der Praxis auch vorausgesetzt wurde.[1330] Warum die Bezirksämter Adoptionsentscheide trafen, ohne sich einen solchen Nachweis vorlegen zu lassen, erschliesst sich aus den untersuchten 28 Dossiers nicht.

Auch die Abklärungen über die familiären und sozialen Verhältnisse der künftigen Adoptiveltern liessen in vielerlei Hinsicht zu wünschen übrig. Die Einschätzungen des Vormunds oder einer «Vertrauensperson», die Hausbesuche machte, gehen meistens nicht über wenige Sätze voller Gemeinplätze hinaus, wie etwa jene des Beratungs- und Sozialdienstes der Gemeinde E.: «Das Ehepaar […] nimmt seine Erziehungsaufgabe ernst. Es geht auf die Bedürfnisse der Kinder ein. Auch Herr […] widmet seine Freizeit ganz der Familie. Die beiden lebhaften Buben fordern ihre Erzieher. Sie werden konsequent, aber liebevoll erzogen. Die glückliche Ehe der Eltern strahlt auch auf die Buben über.»[1331] Kurz und knapp fiel die Beurteilung der Vormundschaftsbehörde der Gemeinde I. aus: «Die Eheleute […] besitzen einen einwandfreien Leumund. Die Adoptiveltern sind geistig und körperlich gesund. Die Vormundschaftsbehörde stellt fest, dass ein […] Kind in jeder Beziehung gut aufgehoben ist und von den Adoptiveltern einwandfrei erzogen wird.»[1332] Selbst dann, wenn der Fragebogen für den «Besuchsbericht der Vertrauensperson über eine Familienpflege» auf mehrere Seiten angelegt war, konnten die Informationen zu den Verhältnissen nach dem Hausbesuch dürftig ausfallen. Das Bezirksamt Unterrheintal erfuhr über die künftigen Adoptiveltern: «Die herzlich fröhliche Umgebung, in der […] lebt, gibt dem Kind Gelegenheit, zu einem gesunden frohen Menschen heran zu wachsen. […] ist ein gewecktes, frohes Kind.»[1333] Und weiter wird festgehalten: «Das Kind lebt in geordneten Familienverhältnissen. Es entwickelt sich, wie ich es für jedes in diesem Alter wünschen möchte.»[1334] Eine Vormundin hielt gegenüber dem Bezirksamt Sargans zudem ohne Bedenken fest: «Um […] das Aufwachsen als Einzelkind zu ersparen, entschloss sich das Ehepaar […] zur Pflege in ihre Familie aufzunehmen […]. Die beiden Mädchen ergänzen sich gut.»[1335]

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang weiter, dass die ausführlichsten Berichte über die Adoptiveltern in den 28 untersuchten Dossiers von der Vermittlerin Alice Honegger stammen. Dabei handelt

[1328] StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1983) und StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1982).
[1329] StASG, A 325/1 Adoptionen (1988) und StASG, A 408/3 Adoptionen (1984/4).
[1330] CH-BAR#E2200.130#2003-341#25*, Schreiben von H. P. Schöni, schweizerische Vertretung in Colombo, an Adoptionsinteressenten, 10.2.1994.
[1331] StASG, A 359/2 Adoptionen (1986/9).
[1332] Ebd.
[1333] StASG, A 393/05 Adoptionen (1982/11).
[1334] Ebd.
[1335] StASG, A 325/1 Adoptionen (1984).

es sich um Sozialberichte, die sie in englischer Sprache abfasste und an den Commissioner des Department of Probation and Child Care Services schickte, um ihren Adoptionsinteressenten dereinst ein Kind zu vermitteln. Das heisst, bei einigen Adoptionsentscheiden stützte sich das Bezirksamt auf die ersten Einschätzungen der Vermittlerin, ohne einen aktuellen Eignungsbericht nach dem zweijährigen Pflegeverhältnis einzuholen.[1336] Honegger begann die Schilderung der Persönlichkeit der zukünftigen Adoptiveltern jeweils mit dem Mann und dessen Aussehen: «Herr […] ist ein grossgewachsener Mann, geboren am […], hat braunes Haar und braune Augen. Er ist ein ruhiger Mann, sehr ausgeglichen, er ist ein väterlicher, treuer Typ, der Kinder verehrt und bei dem sich Kinder wohl und geborgen fühlen. Er liebt seine Arbeit als […] und ist seit langem als wertvoller Mitarbeiter geschätzt. Er liebt seine spezifischen Fähigkeiten und fühlt sich sicher in dem, was er tut. Neben der Arbeit macht er gern Musik.»[1337] Auch die Charakterisierung der Frauen blieb oberflächlich: «Frau […] ist am […] geboren. Ihr Wunsch, ein Kind zu adoptieren, ist gross. Sie ist mütterlich und als Lehrerin dafür auch qualifiziert. Sie wird ihre Zeit und ihre Kenntnisse dafür einsetzen, das Beste aus dem Kind zu machen.»[1338] Ausführlicher pflegte sie sich gegenüber dem Commissioner jeweils zu den finanziellen Verhältnissen zu äussern: «Es handelt sich um ein ziemlich reiches Heim und einen Lebensstil, der in der Schweiz typisch ist für Leute aus der oberen Gesellschaftsschicht.»[1339] Wie dieses Heim konkret aussah, malte sie im Detail aus: «Der Wohnraum ist sehr gross mit einem Cheminée für ein gemütliches Kaminfeuer, der Wohnraum ist gesäumt von langen Bücherregalen. Grosse Fenster und eine Veranda geben Ausblick auf eine schöne Szenerie. Die Küche ist modern und hält alle elektrischen Annehmlichkeiten bereit.»[1340]

Die Abklärung der sozialen Verhältnisse, der Gesundheit und Persönlichkeit der Adoptiveltern durch «Vertrauenspersonen» und Vormunde fiel auffallend dürftig aus. Zwar bemühten sich die Bezirksämter Unterrheintal, Untertoggenburg und St. Gallen hin und wieder darum, qualifiziertere Informationen über die Adoptionsinteressenten und ihre Verhältnisse zu erhalten.[1341] Doch manchmal fanden sie dafür keinen Zuspruch, wie dies in der Gemeinde B. mehrfach der Fall war.[1342] Als Begründung wurde jeweils

[1336] StASG, A 408/3 Adoptionen (1984/4) und StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1983); StASG, A 393/05 Adoptionen (1982/11).
[1337] «Mr. [...] is a tall man, born [...], has brown hair, brown eyes. He is a quiet man, very equilibrated, he is the faithful fatherly type who adores children and where children feel easy and sheltered. He likes his job as a [...] and is estimated as longtime and conscienscous employee. He loves his special capacity and feels secure in what he is doing. Beside his work he likes to play music», in: Homestudy to the High Commissionar regarding the adoption of [...] living in [...] Switzerland, in: StASG, A 393/05 Adoptionen (1982/11).
[1338] «Mrs. [...] is born [...]. Her wish to adopt a child is very deep and she being motherly has also all the qualities to give to a child beeing a teacher. She will devote her time and her knowledge to bring up a child to its best», in: Homestudy to the High Commissionar of Sri Lanka for [...]», in: StASG, A 408/3 Adoptionen (1984/4).
[1339] «The rather rich house and the way of living is that of typical swiss rather upper class people», in: StASG, A 408/3 Adoptionen (1984/4).
[1340] «The living hall is very large, holding a cheminee for homely firesides, the sitting room and long book shelves. Big windows and a veranda make it possilbe to enjoy the beautiful scenery. The kitchen is modern and holds all electrical facilities», in: Homestudy to the High Commissionar of Sri Lanka for [...]», in: StASG, A 408/3 Adoptionen (1984/4).
[1341] StASG, A 393/05 Adoptionen (1983/2) und StASG, A 393/05 Adoptionen (1988/10); StASG, A 505 2.1.6 Adoptionen VI (106) und StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1983); StASG, A 343/2.2 Falldossiers (1982).
[1342] StASG, A 393/05 Adoptionen (1983/2) und StASG, A 393/05 Adoptionen (1988/10).

angegeben, die «persönlichen und familiären Verhältnisse des Ehepaares» seien «bekannt».[1343] In einem Fall verlangte auch das Justiz-und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen mehr Angaben: «Wir haben beim Durchsehen der Akten bemerkt, dass der Bericht des Vormundes oder einer dritten Stelle über das Befinden des Kindes fehlt. Entgegen der Annahme der Vormundschaftsbehörde der Gemeinde B. kann nicht auf einen solchen Bericht verzichtet werden, da das Kindeswohl bei jeder Adoption erneut abzuklären ist.»[1344]

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass alle 28 untersuchten Adoptionsentscheide die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllten. Das heisst, diese Adoptionen wurden ausgesprochen, ohne dass die Zustimmungserklärungen der leiblichen Eltern (elf Fälle) oder eines Vormunds (fünf andere Fälle) vorlagen. Neben diesen 16 Fällen geht aus zehn anderen Dossiers hervor, dass keine Arztzeugnisse für die Adoptiveltern und das Kind vorhanden waren. In zwei weiteren Dossiers fehlten dagegen die Pflegekinderberichte.[1345] Auffallend ist weiter, dass es in den meisten der 28 untersuchten Adoptionsdossiers gleich an mehreren und weiteren gesetzlich erforderlichen Dokumenten mangelte, indem etwa die Berichte der Vormundschaftsbehörden, die sri-lankischen Adoptionsentscheide, Leumundszeugnisse und Strafregisterauszüge fehlten.

Festzustellen ist weiter, dass Alice Honegger zwischen Mai und Oktober 1982 Kinder in den Kanton St. Gallen vermitteln konnte, obwohl sie mit einem regierungsrätlichen Verbot belegt war. Auch ein Vormundschaftssekretär, der über den Adoptionsstopp hätte informiert sein müssen, nahm in diesem Zeitraum ein sri-lankisches Kind an. Bereits im ersten Bericht zu den Sri-Lanka-Adoptionen wurde die mangelnde Aufsicht kritisiert: «Insgesamt hat der Kanton St. Gallen die Aufsicht über die Adoptionsvermittlung von Alice Honegger ungenügend wahrgenommen.» Bei der Veröffentlichung des ersten Berichts am 28. Januar 2019 liess die St. Galler Regierung in einer Medienmitteilung dazu verlauten: «Der Bericht besagt, dass der Aufsichtsbehörde im damaligen rechtlichen und gesellschaftlichen Kontext kein rechtswidriges Vorgehen vorgeworfen werden kann.»[1346] Diese Aussage wird im Bericht nicht gemacht.

[1343] Protokoll der Vormundschaftsbehörde der politischen Gemeinde B. vom 10.1.1983, in: StASG, A 393/05 Adoptionen (1983/2).

[1344] Schreiben des Rechtsdienstes des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen an den Vormund, 16.8.1988, in: StASG, A 393/05 Adoptionen (1988/10).

[1345] StASG, 505 2.1.6. (108). Dabei handelte es sich um zwei Kinder, die von einem Ehepaar aufgenommen wurden.

[1346] https://www.sg.ch/news/sgch_allgemein/2019/01/noetige-aufarbeitung-von-auslandadoptionen.html, Zugriff am 24.2.2020.

6.2 Kanton Bern

Im Kanton Bern sind zwischen 1979 und 1994 insgesamt 66 Kinder aus Sri Lanka adoptiert worden.[1347] Um die Berner Adoptionspraxis zu untersuchen, wurde eine Stichprobe der Akten zu 16 Kindern analysiert. Die Unterlagen zum gesamten Aufnahme- und Adoptionsprozess finden sich nicht in einem einzelnen Dossier. Aufgrund der früheren kantonalen Abläufe setzen sie sich aus drei unterschiedlichen Beständen zusammen; dem Pflegekinderdossier, das die kommunale Vormundschaftsbehörde führen musste,[1348] dem Kinder- und dem Adoptionsdossier. Als Basis für diese Untersuchung dienten deshalb:

- 16 Adoptionsdossiers aus dem Berner Staatsarchiv
- acht sogenannte Kinderdossiers, die unter anderem die Einreisebewilligung der kantonalen Fremdenpolizei beinhalten; sie stammen ebenfalls aus dem Berner Staatsarchiv[1349]
- vier Pflegekinderdossiers aus zwei verschiedenen Gemeinden.[1350]

Aufgrund dieser Unterlagen werden die damaligen Abläufe im Adoptionsprozess aufgezeigt. Gleichzeitig wird überprüft, ob die rechtlichen Vorgaben eingehalten worden sind. Für alle analysierten Fälle galt das schweizerische Adoptionsrecht, das 1973 in Kraft trat. Der Kanton Bern musste in der Folge das kantonale Einführungsgesetz zum ZGB anpassen. Dieses galt ab dem 1. April 1973.[1351] Die neue Rechtslage führte zu einem «Ansturm auf die Adoptionsbehörde», was sich die Justizdirektion mit den erleichterten Voraussetzungen erklärte sowie der «Möglichkeit, altrechtliche Adoptionen dem neuen Recht zu unterstellen».[1352] Letzteres bedeutete, dass eine sogenannte Kindesannahme in eine Volladoption umgewandelt wurde, wodurch alle rechtlichen Beziehungen zu den leiblichen Eltern endeten. Innert zehn Monaten – zwischen März und Dezember 1973 – gingen insgesamt 701 Adoptionsgesuche ein. Viele davon waren unvollständig, weshalb «Akten nachgefordert und zusätzliche Berichte eingeholt werden» mussten.[1353] Um die kommunalen Behörden und die künftigen Adoptiveltern besser zu informieren, gab das Kantonale Jugendamt deshalb ein Merkblatt heraus. Darin führte es die geforderten Unterlagen auf. Wer als gesetzlicher Vertreter des Kindes im Kanton Bern eingesetzt war, musste neben

[1347] Vgl. Zusammenstellung des Bundesamts für Statistik «Adoptionen nach Staatsangehörigkeit vor der Adoption und Wohnkanton 1977–1997».
[1348] Art. 16, Abs. 1, Pflegekinderverordnung des Kantons Bern vom 4.7.1979, siehe: https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=gdv-001:1979:0#22, Zugriff am 16.8.2019.
[1349] Die damalige Instruktion des Aufnahmeverfahrens und die standardmässige Ablage von Dokumenten im Dossier kann nicht mehr rekonstruiert werden. In einzelnen Dossiers liegt das Kinderdossier mit den Angaben zur Zusammenarbeit mit Vermittlungsstellen vollständig vor, in anderen Fällen nicht.
[1350] Die Pflegekinderdossiers hat das Kantonale Jugendamt für diese Untersuchung bei den Gemeinden angefordert. Von fünf bestellten Dossiers sind vier rechtzeitig für die Analyse eingetroffen.
[1351] Verwaltungsbericht der Justizdirektion, in: Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern für das Jahr 1972, siehe: https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=skb-007:1972:0#96, Zugriff am 16.8.2019.
[1352] Verwaltungsbericht der Justizdirektion, in: Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern für das Jahr 1973, siehe: https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=skb-007:1973:0#146, Zugriff am 16.8.2019.
[1353] Ebd.

der Ernennungsurkunde als Vormund einen «ausführliche[n] Bericht über die Verhältnisse der Adoptiveltern» einreichen. Dazu zählten etwa Informationen über «Persönlichkeit und Gesundheit» oder über die Wohnverhältnisse.[1354] Der Vormund musste darlegen, wie sich das Pflegeverhältnis entwickelt hatte und was die Gründe für die Adoption waren. Ebenso war eine «Stellungnahme zur Frage, ob die Adoption im wohlverstandenen Interesse des Kindes liegt» gefordert.[1355]

Künftige Adoptiveltern mit Wohnsitz im Kanton Bern mussten ein schriftliches Adoptionsgesuch einreichen.[1356] Diesem hatten sie den Familienschein und den Steuerregisterauszug beizulegen. Weiter war der Geburtsschein des Kindes und bei einem ausländischen Kind «die Dokumente des Heimatstaates» verlangt.[1357] Zudem war eine Namensänderungs-Urkunde beizubringen, wenn vorgängig bereits der Name des Kindes geändert worden war. Schliesslich musste die Zustimmungserklärung der leiblichen Eltern vorliegen.[1358]

Die Merkblätter des Kantonalen Jugendamts zeigten Wirkung. Drei Jahre später hielt die Justizdirektion fest, dass die Informationen bei zahlreichen Behörden, Notaren oder Fürsprechern aufliegen würden und «schlecht dokumentierte Gesuche selten geworden» seien.[1359] Das zeigt, dass das Kantonale Jugendamt als Instruktionsbehörde bereits Mitte der 1970er-Jahre auf dem Papier klare Vorgaben und Abläufe definiert hatte. Wie die Analyse der Stichprobe noch ergeben wird, weisen die untersuchten Adoptionsdossiers jedoch Mängel oder Widersprüche auf. Auch gegen gesetzliche Vorgaben wurde verstossen.

Ablauf und Verfahren bis zur Adoption

Wenn ein Paar mit Wohnsitz im Kanton Bern ein ausländisches Kind adoptieren wollte, musste es sich um die Bewilligung für ein Pflegekind bemühen. Dies war notwendig, weil jeder Adoption ein zweijähriges Pflegeverhältnis voraus gehen musste.[1360] Das entsprechende Gesuch für ein Pflegekind hatten die Adoptionsinteressenten bei der Vormundschaftsbehörde ihrer Wohngemeinde einzureichen, bevor

[1354] StABE, BB 03 4.354, Merkblatt «Die Adoption nach neuem Recht», undatiert.
[1355] Ebd.
[1356] Gefordert waren die Personalien der Adoptiveltern (Name, Geburtsdatum, Heimatort, Beruf, Datum der Heirat) und des Kindes (Name, allfällige frühere Namensänderungen, Geburtsdatum, Geburts- und Heimatort, gesetzlicher Vertreter). Auch waren Informationen über die Entwicklung des Kindes verlangt, das ausformulierte Adoptionsbegehren und ein kurzer Lebenslauf der beiden Ehepartner. StABE, BB 03 4.354, Merkblatt «Die Adoption nach neuem Recht», undatiert.
[1357] Ebd.
[1358] Ebd.
[1359] Verwaltungsbericht der Justizdirektion, in: Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern für das Jahr 1976, siehe: https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=skb-007:1976:0#170, Zugriff am 16.8.2019.
[1360] Art. 264, ZGB 1973.

sie ein Kind bei sich aufnahmen.[1361] Im Kanton Bern konnte die Vormundschaftsbehörde eine Fachkommission, wie beispielsweise eine Fürsorge- und Vormundschaftskommission, oder den öffentlichen Sozialdienst einsetzen, um die Verhältnisse zu prüfen und Pflegekinderbewilligungen zu erteilen oder abzulehnen.[1362] Es galten dafür die Voraussetzungen der eidgenössischen Pflegekinderverordnung. Die Berner Ausführungsbestimmungen hielten ebenfalls fest, dass die Bewilligung jeweils nur für «ein bestimmtes Kind» erteilt werden dürfe, wobei diese nicht übertragbar sei.[1363]

Aus einer Mustervorlage des Kantonalen Jugendamts gehen detaillierte Anforderungen an einen Sozialbericht hervor. Als Grundlage mussten «persönliche Gespräche mit den Eheleuten und allenfalls auch mit den Kindern (einzeln/gemeinsam)» geführt werden.[1364] Auch Hausbesuche waren erforderlich. Der Sozialbericht musste neben den Formalitäten – wie Personalien, Adresse, Konfession und Dauer der Ehe – auch Auskunft geben über die Beziehung zwischen den Ehepartnern, ihre Persönlichkeiten und «erzieherischen Fähigkeiten».[1365] Ebenfalls gefordert war eine Beschreibung ihres Umfeldes, ihrer Kontaktpflege und inwiefern sie am öffentlichen Leben teilnahmen. Neben ihrer Herkunft, ihrer beruflichen Ausbildung und Tätigkeit sollten auch die Wünsche hinsichtlich der beruflichen Entwicklung der Eheleute Eingang in den Sozialbericht finden. Zudem waren Informationen über ihre Gesundheit und finanzielle Situation verlangt. Die künftigen Adoptiveltern mussten darüber hinaus ihre Beweggründe darlegen, weshalb sie ein ausländisches Kind adoptieren wollten. Der Sozialbericht hatte ebenfalls aufzuzeigen, welche schulischen Möglichkeiten für das Kind vorhanden waren. Im Musterbeispiel wurde dafür die Distanz zu Kindergarten und öffentlichen Schulen genannt sowie auf eine Privatschule verwiesen.[1366]

Bei Pflegekindern, die aus dem Ausland stammten, durfte die Pflegekinderbewilligung nur erteilt werden, wenn eine Einreisebewilligung vorlag oder die Aufenthaltsbewilligung zugesichert war.[1367] Die kantonale Fremdenpolizei überwies deshalb «das Bewilligungsgesuch dem kantonalen Jugendamt zur Prüfung und Stellungnahme».[1368] Dieses konnte bei Bedarf weitere Abklärungen veranlassen, «sofern diese nicht in genügendem Masse von der Pflegekinderaufsicht vorgenommen worden» waren.[1369]

[1361] Art. 3, Pflegekinderverordnung des Kantons Bern vom 4.7.1979, siehe: https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=gdv-001:1979:0#22, Zugriff am 16.8.2019.
[1362] Art. 3, Abs. 4, Pflegekinderverordnung des Kantons Bern, vom 4.7.1979.
[1363] Art. 3, Abs. 5, Pflegekinderverordnung des Kantons Bern, vom 4.7.1979.
[1364] Musterbeispiel für einen Sozialbericht, erstellt vom Kantonalen Jugendamt Bern, undatiert. Das Musterbeispiel lag einem Schreiben des Kantonalen Jugendamts bei, betreffend Einreisegesuch eines ausländischen Pflegekindes zur späteren Adoption, 19.11.1982. Das Forschungsteam hat die anonymisierten Dokumente vom Kantonalen Jugendamt Bern erhalten, E-Mail, 19.7.2019.
[1365] Ebd.
[1366] Ebd.
[1367] Art. 6, Abs. 2a, PAVO, 1977.
[1368] Art. 4, Pflegekinderverordnung des Kantons Bern, vom 4.7.1979.
[1369] Ebd.

Die Vormundschaftsbehörde der zuständigen Gemeinde ernannte schliesslich den Vormund für die Zeit des Pflegekinderverhältnisses. Ob dies vor oder nach der Einreise des Kindes geschah, kann aufgrund der untersuchten Dokumente nicht abschliessend bestimmt werden. Lediglich in zwei Dossiers lagen die Ernennungsurkunden des jeweiligen Vormunds vor. Beide wurden einige Wochen nach der Einreise des Kindes offiziell eingesetzt.[1370]

Nach Ablauf des zweijährigen Pflegeverhältnisses konnte die Adoption nach Schweizer Recht beantragt werden. Im Kanton Bern nahm das Kantonale Jugendamt das Adoptionsgesuch entgegen und unterbreitete es der Justizdirektion. Diese sprach die Adoption aus.[1371] Bevor das Gesuch jedoch beim Kantonalen Jugendamt einging, mussten diverse kommunale Gremien und Behörden den Antrag befürworten, wie die Analyse der Einzelfalldossiers deutlich macht. Der Vormund, teilweise auch der Sozialdienst, erstellte einen Bericht über das Pflegeverhältnis und hielt seine Zustimmung zur Adoption schriftlich fest. Daraufhin erteilte die Vormundschaftsbehörde – wie beispielsweise die Vormundschaftskommission – die Genehmigung und informierte das zuständige Regierungsstatthalteramt. Dieses musste als erstinstanzliche Aufsichtsbehörde der Adoption ebenfalls zustimmen und anschliessend das Gesuch mit sämtlichen Akten ans Kantonale Jugendamt weiterleiten.[1372]

Lücken in den Dossiers

Das Gesuch zur Adoption sowie der entsprechende Entscheid der Berner Justizdirektion sind für jedes Kind in einem Adoptionsdossier im Berner Staatsarchiv abgelegt. Wie die Stichprobe ergab, sind allerdings nicht alle Unterlagen vollständig. In drei der 16 gesichteten Fälle fehlen Dokumente, die gemäss den aufgeführten Beilagen hätten vorhanden sein müssen.[1373] In den drei Fällen sind die Passkopien und die sri-lankischen Unterlagen – unter anderem die Einverständniserklärung der leiblichen Mutter und die Adoptionsurkunde – nicht abgelegt. Weshalb die Kopien dieser bedeutenden Unterlagen fehlen, geht aus den Akten nicht hervor, ein entsprechender Vermerk fehlt. Von einem dieser Kinder konnte das Pflegekinderdossier eingesehen werden.[1374] Auch darin sind diese Dokumente nicht vorhanden. Bei allen drei Fällen fehlt zudem das jeweilige Kinderdossier. In den Adoptionsentscheiden der Berner Justizdirektion sind zwar die Namen der leiblichen Mütter aufgeführt. Doch aufgrund der archivierten Akten lässt sich nicht mehr rekonstruieren, woher diese Informationen stammen. Da die Geburtsscheine der Kinder nicht kopiert worden waren, fehlen im Fall einer Herkunftssuche zentrale Hinweise wie beispielsweise die Nummer des Geburtsregistereintrags.

[1370] Vgl. Pflegekinderdossiers von StABE, BB 3.3.224 (4451) und StABE, BB 3.3. 278 (5523).
[1371] Hegnauer 1975, S. 131–132.
[1372] Vgl. beispielsweise StABE, BB 3.3.223 (4432); StABE, BB 3.3. 253 (5021).
[1373] StABE, BB 3.3.247 (4918 und 4919) und StABE, BB 3.3.224 (4451).
[1374] Das entsprechende Pflegekinderdossier wird von der zuständigen Gemeinde aufbewahrt und konnte im Kantonalen Jugendamt eingesehen werden. Es gehört zum Fall StABE, BB 3.3.224 (4451).

Die Analyse der Stichprobe ergab, dass die Adoptionsdossiers jeweils die meisten Informationen zur Herkunft des Kindes enthalten. Somit sind sie denn auch für die Herkunftssuche zentral. Die sogenannten Kinderdossiers dokumentieren in der Regel ausführlicher die damalige Situation der künftigen Adoptiveltern, indem sie Arztzeugnisse, Referenzschreiben oder Leumundszeugnisse enthalten. Relevant für die Herkunftssuche dürfte die Nennung der Vermittlungsstelle sein, die standardmässig in allen acht untersuchten Kinderdossiers aufgeführt war.[1375] Hingegen deutet die Stichprobe der untersuchten Dokumente darauf hin, dass der Informationsgehalt der Pflegekinderdossiers, die in vier Fällen mit den entsprechenden Adoptionsdossiers abgeglichen wurden, gering ist.[1376] Neue Erkenntnisse liessen sich daraus kaum gewinnen. So enthielten sie insbesondere Korrespondenzen rund um die Ernennung des Vormunds und zum Pflegeverhältnis. Auch fanden sich darin teilweise ein Zwischen- respektive ein Schlussbericht des Vormunds, sowie der für die Pflegekinderbewilligung notwendige Sozialbericht. Weiterführende Informationen zur Adoption im Herkunftsland waren, zumindest in dieser kleinen Stichprobe, nicht enthalten.

Die Adoptivkinder und ihre leiblichen Eltern in Sri Lanka

Die 16 untersuchten Adoptionsdossiers enthalten die Akten von elf Mädchen und fünf Knaben. Das jüngste war bei der Adoption in Sri Lanka zwei Wochen alt,[1377] das älteste Kind, das in die Schweiz einreiste, war zu diesem Zeitpunkt zwölf Jahre alt.[1378] Die Hälfte der Kinder kam in der Hauptstadt Colombo zur Welt, die anderen wurden in der Ortschaft Pimbura oder den Städten Mount Lavinia, Kalutara, Ratnapura, Nagoda, Bandarawela oder Galle geboren. Fast alle Kinder stammten somit aus dem südwestlichen Teil der Insel. Nur ein Kind, das in der Stadt Bandarawela zur Welt kam, war in einem zentralen Gebiet der Insel geboren worden.

Bei allen 16 untersuchten Fällen finden sich Angaben zu den leiblichen Müttern in Sri Lanka. Zumindest ihre Namen sind aufgeführt. Anders ist dies bei den Vätern. Lediglich in drei Dossiers sind sie mit Vor- und Nachname genannt. Zwei dieser drei Kinder waren Geschwister. Deshalb tauchen in den untersuchten Akten nur die Namen von zwei Vätern auf.[1379] Häufig werden in den sri-lankischen Formularen die Väter als unbekannt angegeben.[1380] Bei zwölf Kindern ist vermerkt, dass sie aus einem unehelichen

[1375] StABE, BB 03 4.105 (Frepo-Ordner 1986); StABE, BB 03 4.104 (Frepo-Ordner 1984–1985); StABE, BB 03 4.105 (Frepo-Ordner 1985–1986).
[1376] Es handelt sich um die Pflegekinderdossiers von StABE, BB 3.3. 278 (5523), StABE, BB. 3.3.220 (4364), StABE, BB 3.3.224 (4451) und StABE, BB 3.3.253 (5021). Damit keine Rückschlüsse auf die Personen möglich sind, werden die Gemeinden nicht genannt.
[1377] StABE, BB 3.3.253 (5021).
[1378] StABE, BB 3.3. 178 (3550).
[1379] StABE, BB 3.3.219 (4352), StABE, BB 3.3.178 (3550) und StABE, 3.3.178 (3541).
[1380] Vgl. beispielsweise StABE, 3.3.225 (4466), StABE, BB 3.3.266 (5295) oder StABE, BB 3.3.224 (4451).

Verhältnis stammten.[1381] Dabei fällt auf, dass die Alterspanne der Mütter sehr breit war – von 18 bis 45 Jahren.[1382] Es waren somit nicht primär junge Frauen, die ihre Kinder zur Adoption gaben. Aus den Dossiers geht das Alter von insgesamt 13 Müttern hervor. Sieben von ihnen – und somit die Mehrheit – waren zu diesem Zeitpunkt älter als 30 Jahre.[1383] Lediglich drei waren jünger als 25 Jahre.[1384] Aus welchen Gründen sie ihre Kinder zur Adoption gaben, ist aufgrund der sri-lankischen Unterlagen nicht ersichtlich, da die Gerichte ihren Entscheid nicht begründen mussten. Lediglich über den Fall zweier Geschwister, die durch verwandtschaftliche Kontakte in die Schweiz vermittelt worden waren, ist mehr bekannt. Ihre Situation in Sri Lanka wurde als prekär geschildert, da der Vater alkoholabhängig und die Mutter schwer krank gewesen sein sollen.[1385]

Die künftigen Adoptiveltern in der Schweiz und die Vermittlungsstellen

Auch das Alter der Adoptiveltern weist eine breite Spanne auf. Sie waren bei der Adoption zwischen 26 und 45 Jahre alt.[1386] Von den Paaren waren in fünf Fällen die Ehepartner jünger als 35 Jahre.[1387] Dennoch erfüllten sie die gesetzlichen Anforderungen. Diese schrieben vor, dass die beiden Elternteile bei der Adoption mindestens 35 Jahre alt oder aber seit fünf Jahren verheiratet sein mussten.[1388] Letzteres war bei den jüngeren Paaren der Fall. Der berufliche Hintergrund der Pflege- respektive Adoptiveltern ist divers; vom Chemiker bis zum Landschaftsgärtner und von der Arztgehilfin bis zur Sekundarlehrerin.

Aus den Kinder- und Adoptionsdossiers geht hervor, über welche Vermittlungsstelle die sri-lankischen Kinder in die Schweiz gebracht worden waren. Bei den 16 untersuchten Fällen lassen sich mit Ausnahme von zwei Kindern die Vermittlungspersonen rekonstruieren. Über die St. Galler Fürsorgerin Alice Honegger kamen fünf Kinder in die Schweiz. Das entspricht fast einem Drittel der Stichprobe.[1389] Pedro Sutter, kurzzeitiger Leiter von Alice Honeggers Vermittlungsstelle, ist im Fall von zwei Kindern genannt, die gleichzeitig in die Schweiz und zu demselben Paar kamen.[1390] Die Sri-Lankerin Dawn de Silva

[1381] StABE, BB 3.3.223 (4432), StABE, BB 3.3.219 (4352), StABE, BB 3.3.253 (5021), StABE, BB 3.3.264 (5249), StABE, BB 3.3.264 (5248), StABE, BB 3.3.225 (4466), StABE, BB 3.3. 266 (5295), StABE, BB 3.3.220 (4364), StABE, BB 3.3.278 (5523), StABE, BB 3.3. 224 (4451), StABE, BB 3.3.270 (5369), StABE, BB 3.3.270 (5370).
[1382] StABE, BB 3.3. 266 (5295) und StABE, BB 3.3.178 (3550). Bei letzterer ist festzuhalten, dass das Kind bei der Einreise in die Schweiz bereits zwölf Jahre alt war.
[1383] StABE, BB 3.3.223 (4432), StABE, BB 3.3.178 (3550), StABE, BB 3.3. 178 (3541), StABE, BB 3.3.253 (5021), StABE, BB 3.3.264 (5249), StABE, BB 3.3.220 (4364) und StABE, BB 3.3. 224 (4451).
[1384] StABE, BB 3.3.219 (4352), StABE, BB 3.3.264 (5248) und StABE, BB 3.3. 266 (5295).
[1385] StABE, BB 3.3.178 (3550) und StABE, BB 3.3.178 (3541).
[1386] StABE, BB 3.3.253 (5021) und StABE, BB 3.3.270 (5370).
[1387] StABE, BB 3.3.253 (5021), StABE, BB 3.3.264 (5248/5249), StABE, BB 3.3.225 (4466), StABE, BB 3.3.220 (4364), StABE, BB 3.3.224 (4451).
[1388] Art. 264a, Abs. 2, ZGB 1973.
[1389] StABE, BB 03 4.105 Frepo-Ordner 1985–1986, StABE, BB 3.3.223 (4432), StABE, BB 3.3.224 (4451), StABE, BB 03 4.105: Frepo-Ordner 1986.
[1390] StABE, BB 03 4.104: Frepo-Ordner 1984–1985.

vermittelte ebenfalls fünf Kinder in die Schweiz.[1391] Schliesslich gelangten zwei Kinder über verwandtschaftliche Beziehungen in die Schweiz. Eine ältere Schwester, die mit einem Schweizer verheiratet war, stellte in diesem Fall den Kontakt zu den Adoptionsinteressenten her.[1392]

Unklarer Geburtsort und mangelhafte Zustimmungserklärungen

Bei zwei Kindern finden sich in den Dokumenten nicht übereinstimmende Angaben zu ihrem Geburtsort. Bei einem Kind steht im Geburtsschein, es sei im Spital der Stadt Galle geboren. Im sri-lankischen Pass hingegen ist Colombo vermerkt. Die Behörden in der Schweiz thematisierten diese Differenz nicht. Vielmehr übernahmen sie Galle als Geburtsort, den Angaben des Geburtsscheins folgend. Vermittelt hatte das Kind Alice Honegger.[1393] Bei einem weiteren Kind, das über Dawn de Silva zu einem Schweizer Paar kam, enthalten die Dokumente ebenfalls zwei unterschiedliche Geburtsorte. Der Geburtsschein nennt das Spital von Horana, im sri-lankischen Pass steht hingegen Nagoda. Auch in diesem Fall findet sich weder eine Nachfrage noch ein Vermerk der Schweizer Behörden. In diesem zweiten Fall übernahmen sie Nagoda als Geburtsort und folgten, anders als im ersten Fall, den Angaben des sri-lankischen Passes.[1394]

Einer Adoption mussten die leibliche Mutter und der leibliche Vater des Kindes zustimmen und es durften ihr keine gesetzlichen Hindernisse im Weg stehen.[1395] Wenn also ein ausländisches Pflegekind zwecks späterer Adoption in die Schweiz einreiste, mussten die Verhältnisse geregelt und seine Papiere in Ordnung sein. Zentral war somit das Affidavit, die schriftliche Zustimmungserklärung der leiblichen Eltern. Die Stichprobe der 16 Adoptionsdossiers im Kanton Bern zeigt aber eine andere Realität. In drei Fällen fehlen die Einverständniserklärungen der Mütter und in einem Fall auch jene des Vaters.[1396] Soweit es aus den Akten ersichtlich ist, handelte es sich bei diesen Kindern weder um Findelkinder noch um Kriegswaisen. Vielmehr waren die Namen der drei Mütter und des einen Vaters gemäss sri-lankischer Adoptionsurkunde bekannt. Weshalb ihre Zustimmungen zur Adoption fehlen, ist in den Akten nicht vermerkt. In einem dieser Fälle liegt zwar der Form nach eine Einverständniserklärung vor. Aber auf der von einem sri-lankischen Anwalt beglaubigten englischen Übersetzung fehlt die Unterschrift, und das Original ist auch nicht als Kopie beigelegt.[1397] Niemand fragte nach, obwohl Dawn de Silva

[1391] StABE, BB 3.3.220 (4364), StABE, BB 3.3.219 (4352), StABE, BB 3.3.225 (4466), StABE, BB 03 4.104: Frepo-Ordner 1984–1985, StABE, BB 03 4.105: Frepo-Ordner 1986.
[1392] StABE, BB 3.3.178 (3550) und StABE, BB 3.3.178 (3541).
[1393] StABE, BB 3.3.223 (4432).
[1394] StABE, BB 3.3.219 (4352)
[1395] Art. 265a, Abs. 1, ZGB 1973; Art. 5, Abs. 3, PAVO 1977
[1396] StABE, BB 3.3.219 (4352), StABE, BB 3.3.225 (4466), StABE, BB 3.3.266 (5295).
[1397] StABE, BB 3.3. 266 (5295)

das Kind vermittelt hatte und es 1985 in die Schweiz einreiste. Zu einem Zeitpunkt also, als die Bundesbehörden seit mehreren Jahren über den Babyhandel in Sri Lanka informiert waren und vor dieser Vermittlerin gewarnt hatten.[1398]

Ein Affidavit konnte zwar vorliegen, aber gleichzeitig gravierende Mängel aufweisen. In vier Fällen klebt genau über der Unterschrift der Mutter eine sri-lankische Marke.[1399] Sie verdeckt, ob tatsächlich die aufgeführte Frau ihre Zustimmung zur Adoption gegeben und mit ihrem Namen unterschrieben hatte. Weshalb die Marke jeweils genau über die Unterschrift geklebt worden war, ist unerklärlich. Auf dem Dokument hätte rundherum genügend weisser Leerraum zur Verfügung gestanden. Alle diese vier Fälle beglaubigte die sri-lankische Rechtsanwältin Rukmani Thavanesan-Fernando, die mit Alice Honegger zusammenarbeitete.

Das Schweizer Adoptionsrecht schrieb vor, dass die Zustimmung der leiblichen Eltern frühestens sechs Wochen nach der Geburt erteilt werden durfte und weitere sechs Wochen lang widerrufbar war.[1400] Srilankische Kinder, die von Berner Paaren adoptiert wurden, waren zum Zeitpunkt der Adoption in Sri Lanka jedoch häufig jünger. Bei sieben Kindern hatten deren Mütter die Einverständniserklärung früher unterzeichnet, nämlich als die Kinder zwei, drei oder vier Wochen alt waren.[1401] Diese Affidavits brachten die künftigen Adoptiveltern in die Schweiz und legten sie zu einem späteren Zeitpunkt den Anträgen zur Adoption bei. Obwohl eine Zustimmung weniger als sechs Wochen nach der Geburt des Kindes erfolgt war und dies in einem Widerspruch zum Schweizer Gesetz stand, akzeptierten die Schweizer Behörden diese Einverständniserklärungen. In keinem der untersuchten Dossiers findet sich ein Vermerk oder gar ein Versuch, im Nachhinein eine nach Schweizer Recht gültige Einverständniserklärung der Mütter zu erhalten, obschon ihre Namen und teilweise sogar ihre Adressen den Behörden bekannt waren.

Widersprüche und Fehler in sri-lankischen Dokumenten

Kam ein Kind in Sri Lanka zur Welt, wurde es im Geburtsregister eingetragen, inklusive Angaben zu seinen leiblichen Eltern. In den untersuchten Fällen waren dies vor allem Informationen zu den Müttern, da die Väter oft als unbekannt galten. In der Regel wurde vor Ort eine englischsprachige Version dieser Geburtsregistereinträge erstellt und durch einen Rechtsanwalt beglaubigt. Dennoch finden sich in vier der 16 untersuchten Dossiers widersprüchliche Angaben zum Alter und Geburtsdatum der Mutter. In einem Fall steht beispielsweise, dass die Frau dreissig Jahre alt sei. Aufgrund ihres Geburtsdatums

[1398] Vgl. beispielsweise CH-BAR#E2200.130#1995/174#20, Schreiben von Claude Ochsenbein, 14.12.1981; CH-BAR#E2200.130#1995/174#20, R. A. Piyadasa: «The dirty Baby Mudalalis. They buy and sell our little ones just like any other thing», in: «Sun» vom 8.12.1981.
[1399] StABE, BB 3.3.264 (5249), StABE, BB 3.3.264 (5248), StABE, BB 3.3.270 (5369), StABE, BB 3.3.270 (5370).
[1400] Art. 265b, Abs. 1 und 2, ZGB 1973.
[1401] StABE, BB 3.3.264 (5249), StABE, BB 3.3.264 (5248), StABE, BB 3.3. 266 (5295), StABE, BB 3.3.270 (5369) und StABE, BB 3.3.270 (5370), StABE, BB 3.3.253 (5021) und StABE, BB 3.3.225 (4466).

hätte sie damals jedoch bereits 37 Jahre alt sein müssen.[1402] In einem weiteren Fall ist das Alter der Mutter mit 19 Jahren angegeben. Gemäss ihrem Geburtsdatum wäre sie jedoch 23 Jahre alt gewesen.[1403] In zwei weiteren Einträgen unterscheiden sich die Altersangaben durch ein Jahr.[1404] In drei von diesen vier Fällen wurden die Kinder durch Dawn de Silva vermittelt.

Selbst die sri-lankischen Adoptionsurteile konnten Fehler enthalten, ohne dass darauf jemand aufmerksam gemacht hätte. In zwei Fällen stimmen die Altersangaben der Kinder nicht überein. So heisst es in einem sri-lankischen Adoptionsurteil, das Kind sei vier Wochen alt. Tatsächlich war es jedoch doppelt so alt, nämlich zwei Monate.[1405] In einem anderen Fall hält das sri-lankische Adoptionsurteil fest, das Kind sei 18 Tage alt. Gemäss seinem Geburtsdatum war es damals jedoch erst 14 Tage alt.[1406] Diese Beispiele zeigen auf, dass selbst Dokumente der sri-lankischen Gerichte Fehler enthielten. Die Hintergründe liessen sich im Rahmen dieses Berichts allerdings nicht klären.

Einreise mit einem Touristenvisum

Am 7. August 1977 reisten sri-lankische Geschwister für eine spätere Adoption in die Schweiz ein. Ein Kind kam zu einem Paar, das andere Kind zu einer alleinstehenden Person im Kanton Bern. Der Fall dieser beiden Geschwister ist in mehrerlei Hinsicht aussergewöhnlich. Sie sind mit elf respektive zwölf Jahren weitaus älter als alle anderen Kinder der untersuchten Dossiers. Auch wurden sie über verwandtschaftliche Kontakte ihren künftigen Adoptiveltern vermittelt.[1407] Obwohl die Pflegekinderverordnung zum Zeitpunkt ihrer Einreise noch nicht in Kraft war, sorgte ihre Ankunft für Ärger und Unverständnis, insbesondere bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei. Mindestens für ein Kind lag weder eine Einreisebewilligung noch eine Pflegekinderbewilligung vor.[1408] Aus einer handschriftlichen Notiz geht hervor, dass das sri-lankische Konsulat in Genf empfohlen hatte, die Kinder per Touristenvisa in die Schweiz zu bringen. In der Folge weigerte sich die Eidgenössische Fremdenpolizei, die Aufenthaltsbewilligung der Kinder zu verlängern, solange nicht ein Sozialbericht und eine Pflegekinderbewilligung vorlagen. Zudem wies die Behörde darauf hin, dass eine richterliche Verfügung seitens Sri Lanka im Hinblick auf eine spätere Adoption fehlte.[1409] Auch in den vorliegenden Unterlagen ist diese nicht vorhanden. In einem Fall findet sich zwar auf einer Liste von beigelegten Dokumenten der Hinweis auf eine

[1402] StABE, BB 3.3.253 (5021).
[1403] StABE, BB 3.3.278 (5523).
[1404] StABE, BB 3.3.220 (4364) und StABE, BB 3.3. 266 (5295).
[1405] StABE, BB 3.3.223 (4432).
[1406] StABE, BB 3.3.253 (5021).
[1407] StABE, BB 3.3.178 (3541) und StABE, BB 3.3.178 (3550).
[1408] StABE, BB 3.3.178 (3541).
[1409] Ebd.

Adoptionsurkunde.[1410] Im zweiten Dossier gibt es hingegen keinen entsprechenden Anhaltspunkt. Vielmehr deuten die Dokumente darauf hin, dass die Berner Justizdirektion den Adoptionsentscheid ohne die sri-lankische Verfügung fällte, einzig gestützt auf die beglaubigten Zustimmungen der leiblichen Mutter und des leiblichen Vaters.[1411] In einem Fall hätten die sri-lankischen Behörden einer Adoption auch gar nicht zustimmen dürfen, da es sich um eine Einzelperson handelte, die das Kind adoptieren wollte. Das sri-lankische Gesetz schloss aber bereits 1976 Einzelpersonen von einer Adoption aus.[1412] Indem das Kind mit einem Touristenvisum ausreiste, wurde die sri-lankische Gesetzgebung jedoch umgangen. In der Schweiz war es hingegen zulässig, als alleinstehende Person ein Kind zu adoptieren.

Oberflächliche Sozialberichte

In sämtlichen untersuchten Fällen der Stichprobe hatten die Kinder einen Vormund an ihrer Seite. Damit setzte der Kanton Bern die gesetzlichen Anforderungen hinsichtlich der rechtlichen Vertretung der Kinder um. Bei mehr als der Hälfte vertrat zudem mit einer Sozialarbeiterin, einem Sozialarbeiter oder einem Amtsvormund eine Fachperson die rechtlichen Interessen der Pflegekinder. Bei zwei Kindern stammten die Vormunde jedoch aus dem direkten Umfeld der Pflegeeltern. In einem Fall übernahm der Vater eines künftigen Adoptivvaters die Aufgabe,[1413] in einem anderen Fall der Pate des Kindes.[1414]

Obwohl vor allem Fachpersonen über die damaligen Verhältnisse wachten, blieben die Sozialberichte oft oberflächlich. Das zeigt sich bereits an deren Länge. Häufig umfassten sie nur eine oder knapp zwei Seiten. Es fehlten oft konkrete Beobachtungen, vielmehr waren die Beschreibungen vage. Etwa, dass die künftigen Adoptiveltern «erzieherisches Geschick» zeigten und wüssten, wie sie das Kind «seinem Alter entsprechend zu fördern» hatten.[1415] Kaum aussagekräftig ist auch folgende Aussage über die künftigen Pflegeeltern: «Dank ihrer guten Gesundheit und ihres Urteilsvermögens sind [die beiden Ehepartner] bestimmt jederzeit in der Lage, Probleme jeglicher Art zu lösen und sämtliche mit einer Adoption verbundenen Bedingungen zu erfüllen.»[1416] Die Eignung eines anderen Paars wurde im Sozialbericht für die Pflegekinderbewilligung äusserst knapp in einem Satz festgehalten. Die Ehepartner seien «sehr kinderliebend, scheinen für Kinder viel Verständnis zu haben und bieten Gewähr für eine liebevolle und konsequente Erziehung».[1417]

[1410] StABE, BB 3.3.178 (3550).
[1411] StABE, BB 3.3.178 (3541).
[1412] CH-BAR-E2200.130#1995/174#20*, «Applications from single individuals, unmarried, widowed or divorced will not be considered», in: «Procedure followed by the Department of Probation and Child Care Services – in respect of Applications for Adoption of Sri Lanka Children by foreign applicants», 28.5.1976.
[1413] StABE, BB 3.3.224 (4451).
[1414] StABE, BB 3.3.253 (5021).
[1415] StABE, BB 3.3.223 (4432).
[1416] StABE, BB 3.3.270 (5369 und 5370).
[1417] StABE, BB 3.3.219 (4352).

In einem anderen Fall widmete die zuständige Sozialarbeiterin der Hautfarbe des Kindes auffällig viel Platz. Sie schrieb, dass das Kind im Wohnquartier «nicht das einzige dunkle Kind» sei, «zudem ist das Flüchtlingszentrum in der Nähe. Unter diesen Umständen darf man damit rechnen, dass [...] auch in Zukunft wegen [der] Abstammung keine wesentlichen Schwierigkeiten haben wird».[1418] Auch über die finanziellen Geschenke, die das Kind erhalten hatte, berichtete die Sozialarbeiterin: Das Kind «verfügt über ein Sparheft [sic] das bereits ein stolzes Kaptal von rund Fr. 500.- aufweist. Dabei ist [dem Mädchen] aber vorläufig nur das Kässeli wichtig, in dem sie mit Wonne klingende Münzen versenkt».[1419]

Blanko-Bewilligungen

Die Kinder in den untersuchten Dossiers reisten zwischen 1977 und 1987 in die Schweiz ein.[1420] Ausser zwei kamen alle in den 1980er-Jahren in den Kanton Bern. Das heisst, für sie galt die Pflegekinderverordnung, die 1978 in Kraft getreten war. Die Pflegekinderbewilligung durfte somit nur für ein identifizierbares Kind erteilt werden.[1421] Gleichwohl beantragte die Berner Fremdenpolizei beim Bundesamt für Ausländerfragen Blanko-Einreisebewilligungen. Die Berner Fremdenpolizei stellte dabei ihre Anträge wie folgt aus: «Einreise für zwei Adoptivkinder aus Sri Lanka. Name und Geburtsdatum noch unbekannt.»[1422] Auch fiktive Personalien wurden eingesetzt, wie beispielsweise «[Nachname der Adoptiveltern] Bianca [Pseudonym, Anm. der Autorinnen], geb. 1986».[1423] Dass in der Folge kein Kind mit dem Namen Bianca einreiste, störte niemand. Die Personalien wurden sowieso jenen des sri-lankischen Passes angeglichen. Wie in den meisten anderen Fällen auch, haben auch bei diesem Kind die künftigen Adoptiveltern bei der Adoption in Sri Lanka bereits einen neuen Namen eintragen lassen.[1424]

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass kein einziges der untersuchten Dossiers im Kanton Bern frei von Widersprüchen, gravierenden Mängeln oder Ungenauigkeiten war. In drei Fällen fehlten die Zustimmungserklärungen der Mütter und in einem Fall zudem das Einverständnis des Vaters. Auch wenn ein solches Affidavit vorlag, konnte es mangelhaft sein. In vier Fällen wurde genau über der Unterschrift der Mutter eine sri-lankische Marke geklebt. Ob die aufgeführte Frau tatsächlich ihre Zustimmung zur Adoption ihres Kindes gegeben hatte, war somit unklar. Diese sieben Fälle erfüllten die gesetzlichen Anforderungen der Schweiz nicht. Darüber hinaus offenbarten weitere untersuchte Dossiers widersprüchliche Angaben zum Alter der Mutter oder des Kindes. In den Dokumenten zweier Kinder tauchten jeweils unterschiedliche Geburtsorte auf. In allen untersuchten Dossiers findet sich jedoch kein

[1418] StABE, BB 3.3.253 (5021).
[1419] Ebd.
[1420] StABE, BB 3.3.178 (3541) und StABE, BB 3.3.278 (5523).
[1421] Art. 8, Abs. 2, PAVO 1977.
[1422] StABE, BB 03 4.104, Frepo-Ordner 1984–1985.
[1423] StABE, BB 03 4.105, Frepo-Ordner 1986.
[1424] StABE, BB 3.3.278 (5523).

Hinweis darauf, dass die sri-lankische oder die Schweizer Behörde einen dieser Missstände kommentiert oder deswegen die Adoption in Frage gestellt hätte.

6.3 Kanton Genf

Im Kanton Genf war innerhalb des Jugendamts der Service de la protection de la jeunesse (Dienststelle für den Schutz der Jugend) zuständig für Adoptionen aus dem In- und Ausland. Diese Dienststelle beaufsichtigte im Untersuchungszeitraum auch die staatlich anerkannte Vermittlungsstelle, das Bureau genevois d'Adoption (BGA).[1425] Heute heisst die Dienststelle Service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement (SASLP) und verantwortet die Archivierung der damaligen Dossiers, von denen für den vorliegenden Bericht die Hälfte, nämlich eine Stichprobe von 27, ausgewertet wurden.[1426]

52 Adoptionen aus Sri Lanka zwischen 1979 und 2006

Der Service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement weist in einer eigens erstellten Excel-Tabelle für den Zeitraum zwischen 1979 bis 2006 insgesamt 52 Adoptionen aus Sri Lanka aus. In fünf weiteren Verfahren kam es letztendlich nicht zur Adoption.[1427] Nach 2006 gab es gemäss dieser Excel-Tabelle keine weiteren Adoptionen aus Sri Lanka in Genf.[1428] Die Dossiers wurden jeweils zum Zeitpunkt des Erstkontaktes angelegt, als die interessierten Paare ein Gesuch einreichten. Die meisten Verfahren wurden in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre abgeschlossen. Die beiden Jahre 1982 weisen mit zwölf und 1983 mit elf Adoptionen die höchsten Zahlen aus. Nur vier Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka fallen im Kanton Genf in die 1990er- und 2000er-Jahre. Die Adoptionen aus diesem Herkunftsland wurden in dieser Zeit stark begrenzt.[1429] Die Dossiers dazu sind deutlich umfangreicher als diejenigen aus den 1980er-Jahren. Das hängt damit zusammen, dass der Service de la protection de la jeunesse seit den 1990er-Jahren sehr viel gründlicher als früher die Umstände der Adoption abklärte

[1425] Vgl. zu den Zuständigkeiten und zum BGA die Kapitel 3.2, hier den Absatz zum Kanton Genf, und 4.2.4.
[1426] Von den insgesamt 57 vorhandenen und in der Excel-Tabelle des SASLP verzeichneten Adoptionsdossiers haben wir 27 eingesehen und ausgewertet. Die Excel-Tabelle, die eine Mitarbeiterin des SASLP aufgrund einer Durchsicht der Dossiers erstellte, enthält folgende Informationen: Name der Adoptiveltern, Name des Kindes vor – soweit bekannt – und nach der Adoption, involvierte Vermittlungsstelle, Wohnort des Kindes in Sri Lanka unmittelbar vor der Adoption und Jahr der Gesuchstellung.
[1427] République et Canton de Genève, Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse, Office de l'enfance et de la jeunesse, Service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement, Autorité centrale cantonale en matière d'adoption, M. Chervaz Dramé an J. Schickel-Küng, Autorité centrale fédérale adoption, 4.2.2019. Die erwähnte Excel-Tabelle befindet sich beim SASLP resp. bei M. Chervaz Dramé.
[1428] Das Bundesamt für Statistik weist für Genf bis ins Jahr 2017 insgesamt 56 Adoptionen aus Sri Lanka aus, wobei je eine ins Jahr 2009 und 2011 fallen (vgl. Anhang 4).
[1429] Die 57 Adoptionsdossiers verteilen sich folgendermassen auf die Jahre 1979–2006: 1 (1979), 8 (1980), 6 (1981), 12 (1982), 11 (1983), 3 (1984), 7 (1985), 3 (1986), 2 (1989), 1 (1994), 1 (2002), 1 (2004), 1 (2006).

und auch für die Vormundschaft über das Pflegekind verantwortlich war.[1430] Augenfällig sind in den 1990er- und 2000er-Jahren insbesondere die zahlreichen Informationen zur Herkunft der Kinder und zu den leiblichen Eltern. Ganz besonders schlecht dokumentiert sind dagegen in den 1980er-Jahren die zahlreichen Dossiers, in denen das Bureau genevois d'Adoption nicht involviert war. Das waren die Fälle, in denen die Paare die Adoption aus eigener Initiative anstrebten und oft direkt mit Vermittlerinnen und Vermittlern vor Ort zusammenarbeiteten.[1431]

Nur 20 von 52 erfolgten Adoptionen, also nicht einmal die Hälfte, hatte das BGA vermittelt. Bei zwei weiteren Adoptionen wandten sich die zukünftigen Adoptiveltern in der Schweiz an die Vermittlungsstelle von Alice Honegger im Kanton St. Gallen und in einem Fall hatten sie Kontakt zur Association en Faveur de l'Adoption Internationale (AFAI), einem Zusammenschluss von Adoptiveltern.[1432] In 34 Fällen,[1433] einer deutlichen Mehrheit, hatten die interessierten Paare also gar keinen Kontakt zu einer Vermittlungsstelle in der Schweiz, sondern unternahmen die Adoption allein. In der Regel wandten sie sich direkt an Vermittlerinnen und Vermittler in Sri Lanka. Die Excel-Tabelle des SASLP gibt dazu allerdings nur spärliche Informationen, denn in 22 der insgesamt 57 Dossiers werden keine Angaben gemacht zur Frage, wer den Adoptiveltern das Kind zukommen liess. Bei sechs Adoptionen wird Dawn de Silva als Vermittlerin angegeben. Achtmal wird das Departement of Probation and Child Care Services oder eine dort angestellte oder ehemals angestellte Person wie «Mrs. Arangola» erwähnt. Auch Anwälte wie Subramaniam Parameshwaran sind in diesem Kontext genannt.[1434] In weiteren fünf Fällen wird als Kontakt der Commissioner of Probation and Childcare Services genannt. In einigen Nennungen sind schliesslich lediglich die Orte aufgeführt, an denen die Kinder vor ihrer Ausreise in die Schweiz lebten, nicht aber die Vermittlerinnen und Vermittler. Viermal war das Welcome House in Colombo erwähnt, und je einmal fünf verschiedene Klöster, Waisen- und Missionshäuser.

Kaum Informationen zur Herkunft der Kinder

In den 27 ausgewerteten Adoptionsdossiers fällt auf, dass in den meisten Unterlagen gar keine Informationen zur Herkunft der Kinder oder zu deren leiblichen Eltern enthalten sind. Denkbar ist allerdings,

[1430] Seit den 1990er-Jahren führte die Dienststelle des Amtsvormunds keine Vormundschaften mehr über Pflegekinder, die zwecks Adoption in die Schweiz eingereist waren, weil die entsprechenden Spezialkenntnisse fehlten. Die Vormundschaften lagen nun ganz im Kompetenzbereich des Service de la protection de la jeunesse. Vgl. Erläuterungen von M. Piaget, Direction générale de l'Office de l'enfance et de la jeunesse, E-Mail an J. Schickel-Küng, Bundesamt für Justiz, 18.10.2019.
[1431] Das hängt mitunter damit zusammen, dass in diesen Fällen der Service du tuteur général (Amtsvormund) zum Vormund ernannt wurde und die in dieser Dienststelle allenfalls vorhandenen Akten für diesen Bericht ebenfalls hätten ausgewertet werden müssen. Vgl. auch République et Canton de Genève, Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse, Office de l'enfance et de la jeunesse, Service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement, Autorité centrale cantonale en matière d'adoption, M. Chervaz Dramé an J. Schickel-Küng, Autorité centrale fédérale adoption, 4.2.2019.
[1432] Vgl. zur Geschichte der AFAI http://www.adopte.ch/francais/histoire.htm und https://www.guidesocial.ch/recherche/institution/association-en-faveur-de-l-adoption-internationale-afai-102505, Zugriff am 22.7.2019.
[1433] Berechnungsgrundlage sind die 57 Dossiers, wobei es in fünf Fällen schliesslich nicht zur Adoption kam.
[1434] Vgl. zu seiner Person Kapitel 4.4.1.

dass sich entsprechende Dokumente in den fallbezogenen Unterlagen des Zivilgerichts befinden, das die Adoption aussprach. Diese zu untersuchen, konnte für den vorliegenden Bericht nicht geleistet werden. Ebensowenig konnten die Fallakten der Dienststelle des Amtsvormunds konsultiert werden.[1435] In den untersuchten Dossiers in den 1980er-Jahren ist nur in einem Fall dokumentiert, dass das spätere Adoptivkind Tochter einer ledigen Mutter sei, die das Kind bei der Geburt verlassen habe.[1436] In einem anderen Dossier aus den 1990er-Jahren wird eine Mutter als ledige Haushaltshilfe in Sri Lanka bezeichnet, die ihr Kind persönlich den Adoptiveltern übergeben habe.[1437] In einem anderen Adoptionsverfahren aus dieser Dekade ist als Notiz vermerkt, dass die leibliche Mutter vorgängig eine Zustimmungserklärung unterzeichnet habe. Diese Erklärung liegt allerdings nicht im Dossier.[1438]

In zahlreichen Adoptionsdossiers aus den 1980er-Jahren, nämlich in 13 von den insgesamt 27 genauer analysierten Fallakten, wurde in der Einreise- oder Aufenthaltsbewilligung von den zuständigen Schweizer Behörden ein fiktiver Name für das Kind eingesetzt. Die Einwohnerkontrolle von Genf setzte in diesen Fällen ebenfalls die fiktiven Namen ein.[1439] Oft war auch das erwähnte Geburtsdatum ein anderes als das tatsächliche, oder aber es wurde nur gerade ein Geburtsjahr eingetragen. Beides, die fiktiven Namen und Geburtsdaten, war bis zur Revision der PAVO 1988 problematisch, denn die Bewilligung musste auf ein ganz bestimmtes, identifizierbares Kind ausgestellt werden. Der Name des Kindes, den es nach der Adoption erhielt, wird in diesen Beispielen zusammen mit dem Geburtsdatum erst zu einem späteren Zeitpunkt des Verfahrens in den Unterlagen genannt, meistens dann, wenn die künftigen Adoptiveltern darüber informiert wurden, dass die zuständige Genfer Behörde das zweijährige Pflegekinderverhältnis gutgeheissen hatte. Auch die Einsetzung des Vormunds oder der Vormundin durch die Chambre de tutelles (Vormundschaftskammer) erfolgte zu diesem Zeitpunkt mit dem neuen Namen und Geburtsdatum des Kindes.[1440] Ob die Kinder allerdings bereits vor Gericht in Colombo den Schweizer Nachnamen erhielten und einen von den Pflegeeltern gewünschten Vornamen und diese Namen dann schon im sri-lankischen Pass standen, mit dem die Kinder ausreisten, lässt sich anhand der Genfer Dossiers nicht eruieren, da die entsprechenden Unterlagen fehlen. Den wenigsten Adoptionsdossiers liegt eine Kopie des Passes oder des sri-lankischen Gerichtsurteils bei.

[1435] Der SASLP hat sämtliche Dossiers des BGA in den 1990er-Jahren zu sich genommen. Das BGA konnte zu diesem Zeitpunkt keine Vormunde mehr für die Kinder stellen, weil es sich nicht um professionell ausgebildete Personen handelte. Die Dossiers der Dienststelle des Amtsvormunds und des Gerichts befinden sich im Staatsarchiv des Kantons Genf. Für Personen auf Herkunftssuche besteht heute die Möglichkeit, durch Kontakt mit dem SASLP und der Staatsarchivarin Frau Dunant Gonzenbach zu sämtlichen einschlägigen Dossiers zu gelangen. Vgl. Erläuterungen von M. Piaget, Direction générale de l'Office de l'enfance et de la jeunesse, E-Mail an J. Schickel-Küng, Bundesamt für Justiz, 18.10.2019.
[1436] Archiv SASLP, Nr. 5446 (1984/1987).
[1437] Archiv SASLP, Nr. 1087 (1994).
[1438] Archiv SASLP, 1718 (1984/1995).
[1439] Vgl. Erläuterungen von M. Piaget, Direction générale de l'Office de l'enfance et de la jeunesse, E-Mail an J. Schickel-Küng, Bundesamt für Justiz, 18.10.2019.
[1440] Vgl. zu fiktiven Namen und fehlenden oder falschen Geburtsdaten exemplarisch die folgenden Adoptionsdossiers: Archiv SASLP, Nr. 5529 (1979), 2464 (1982), 4605 (1982), 2256 (1980), 2351 (1980), 2187 (1983), 1718 (1984), 5446 (1984), ohne Nummer (1984). Die Identifikation des letzten Adoptionsdossiers ist den Autorinnen möglich.

In einzelnen Fällen stimmte das Geschlecht des Kindes nicht. So ist in einem Beispiel von der Einreise eines Mädchens die Rede, obwohl die Adoptiveltern schliesslich einen Buben aufnahmen. Dabei vermerkte die Bundesbehörde in ihrer Einreisebewilligung, dass die Identität des Kindes oft unbekannt oder ungenau sei und man deshalb der Einfachheit halber den Namen verwende, den sie von der zuständigen Stelle des Herkunftslandes erhalte. Dieser Umstand sei bedeutungslos, da die «richtige Identität», also jene, die Schweizer Adoptiveltern für das Kind bestimmten, spätestens anlässlich seiner Ausreise aus Sri Lanka im Pass eingetragen werden müsse.[1441] In einer anderen Einreisebewilligung wird der Kanton Genf angewiesen, sich für die Aufenthaltsgewährung auf den Pass zu stützen und die Bewilligung auf den dort genannten Namen auszustellen.[1442] Schliesslich kam es vor, dass die Einreisebewilligung ein anderes Land nannte. Die künftigen Adoptiveltern hatten in einem Fall zunächst ein Kind in Thailand gesucht. Die Eidgenössische Fremdenpolizei gab den fiktiven Namen Sarah und das angenommene Geburtsjahr 1980 an, sowie den Vermerk, der Säugling sei «ressortisante de Thailande».[1443] Zehn Monate nach Ausstellung der Einreisebewilligung telefonierte die Adoptivmutter mit dem Service de la protection de la jeunesse in Genf: «Le Thailande, cela n'a pas joué.» Nun war von Indonesien die Rede, schliesslich holten die Eltern im September 1981 ein Mädchen aus Sri Lanka zu sich in die Schweiz – da dem Dossier keine weitere, neue Einreisebewilligung beiliegt, ist anzunehmen, auf der Basis der bereits existierenden Genehmigung.[1444]

Im Verfahren war der Adoptionsentscheid der letztmögliche Zeitpunkt, zu dem die Dokumente durch das Gericht nochmals überprüft werden konnten, was den Kanton Genf dazu bewegte, das System mit verschiedenen Massnahmen verbessern zu wollen. Eine Arbeitsgruppe suchte nach einer Lösung ohne Blanko-Bewilligungen. Die Vormundbestellung wurde Anfang der 1990er-Jahre beim heutigen SASLP angesiedelt, da die zuvor jeweils ernannte Dienststelle des Amtsvormunds keine Expertise in Adoptionsfragen hatte. Wie bereits erwähnt, gingen in der Folge die Zahlen der Adoptionen aus Sri Lanka drastisch zurück. Hingegen gab es keine spezifischen Massnahmen bezüglich der Aufsicht über die Vermittlungsstellen.[1445]

In den insgesamt 13 von 27 untersuchten Dossiers, in denen bezüglich ursprünglichem Namen und Geburtsdatum des Kindes Ungereimtheiten bestehen, ist augenfällig, dass es sich bis auf vier Fälle ausschliesslich um Verfahren handelt, in denen die adoptionswilligen Eltern nicht mit dem Bureau ge-

[1441] Vgl. zu diesem Beispiel: Archiv SASLP, Nr. 5527 (1980). Das Zitat stammt aus: Einreisebewilligung vom 5.1.1981: «Remarque: Lors du dépôt de la demande, l'identité de l'enfant n'est souvent pas connue ou inexacte. Pour cette raison, nous utilisons le nom qui nous est donné, même s'il n'est pas tout à fait exact et s'il ne correspond pas à la réalité. Ce fait est sans importance, puisque la véritable identité de l'enfant sera établie dès son arrivée sur la base de son passeport et déclarée seule valable.» Die genau gleiche Bemerkung findet sich auch im Adoptionsdossier Nr. 5525 (1980).
[1442] Archiv SASLP, Nr. 5536 (1980), Einreisebewilligung vom 17.9.1980.
[1443] Zit. in: Archiv SASLP, Ohne Nummer (1981), G. Gaudin, Service de la protection de la jeunesse, an die künftigen Adoptiveltern, 31.3.1980. Die Identifikation des Adoptionsdossiers ist den Autorinnen möglich.
[1444] Archiv SASLP, Ohne Nummer (1981). Die Identifikation des Adoptionsdossiers ist den Autorinnen möglich.
[1445] Vgl. Erläuterungen von M. Piaget, Direction générale de l'Office de l'enfance et de la jeunesse, E-Mail an J. Schickel-Küng, Bundesamt für Justiz, 18.10.2019.

nevois d'Adoption zusammengearbeitet hatten, sondern die Adoption mit anderen Vermittlungspersonen oder Helfern vorantrieben. Sechs von ihnen bekamen ihr Adoptivkind durch Dawn de Silva vermittelt. Die Adoptionsdossiers, in denen interessierte Ehepaare die Vermittlung selbst in die Hand nahmen und insbesondere mit de Silva oder anderen Vermittlungspersonen vor Ort in Kontakt standen, weisen gegenüber denjenigen, in denen das BGA mitwirkte, weitere Besonderheiten auf. Ist der familiäre und soziale Hintergrund der Kinder in allen Fällen generell schlecht dokumentiert, so fällt hier auf, dass zum Kind selbst und seiner Herkunft in Sri Lanka überhaupt keine Informationen im Dossier enthalten sind. Nur in einem Fall, in dem de Silva als Vermittlern mitwirkte, liegt eine Kopie des sri-lankischen Adoptionsentscheids bei.[1446] Zudem fehlt in diesen Dossiers die Übersichtskarte des Service de la protection de la jeunesse, die beim Aufschlagen vorzufinden war. Diese Karte, auf der die wichtigsten Akteure und bereits erfolgten Verfahrensschritte eingetragen wurden, gab den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die das Dossier bearbeiteten, einen raschen Überblick. Diejenigen Dossiers, in denen die Kurzfassung fehlte, waren nicht nur unübersichtlich gestaltet, sondern ihr Informationsgehalt ist auch auffallend gering, weil nur wenige Aktenstücke darin enthalten sind. In den beiden Adoptionsverfahren, die Alice Honegger vermittelte, fehlen Unterlagen der Vermittlungsstelle gänzlich.[1447]

Der Befund, dass die Herkunft und der Hintergrund der Kinder in Sri Lanka von Genfer Seite in den 1980er-Jahren kaum abgeklärt wurden, erhärtet sich in verschiedenen anderen zentralen Punkten: Zunächst fehlen die Zustimmungserklärungen der leiblichen Mütter oder Eltern.[1448] Auch das Adoptionsurteil des sri-lankischen Gerichts liegt nur in zwei der 27 untersuchten Dossiers in Form einer Kopie bei.[1449] Passkopien sind in zwei Dossiers vorhanden.[1450] Selten ist eine englische Übersetzung des Sozialberichts in den Unterlagen zu finden,[1451] wobei Aktennotizen darauf verweisen, dass im Kanton Genf die Übersetzungen üblicherweise von den Eltern in Auftrag gegeben wurden und auch von diesen direkt beim sri-lankischen Generalkonsulat in Genf einzureichen waren. Dieser Umstand erklärt allenfalls, weshalb ausschliesslich die französischen Sozialberichte den Dossiers beiliegen, diese allerdings lückenlos.

Das vorgeschriebene Mindestalter der Säuglinge von sechs Wochen und mehr war zum Zeitpunkt der Einreise in die Schweiz erfüllt in denjenigen Fällen, in denen es bezüglich Geburtsdaten und Namen

[1446] Archiv SASLP, Nr. 4589 (1983). Vgl. auch die Adoptionsdossiers Nr. 2085 (1983), 1136 (1984), 4605 (1982), 2187 (1983), 5446 (1984), ohne Nummer (1984). Die Identifikation des letzten Adoptionsdossiers ist den Autorinnen möglich.
[1447] Archiv SASLP, Nr. 1136 (1986).
[1448] Nur in einem Dossier wird die Zustimmungserklärung der Mutter überhaupt erwähnt, siehe weiter vorne im Text.
[1449] Archiv SASLP, Nr. 4589 (1983), 1087 (1994).
[1450] Archiv SASLP, Nr. 5536 (1980), 5542 (1981).
[1451] Archiv SASLP, Nr. 2256 (1980). In einem anderen Fall ist die Rede davon, dass sich die Adoptivmutter darüber enerviert hatte, dass sie dem Konsulat von Sri Lanka in Genf ein Original des Sozialberichts zur Verfügung stellen und dieses Dokument nochmals abtippen und dem Service de la protection de la jeunesse ein zweites Mal zur Unterschrift vorbeibringen musste. Archiv SASLP, ohne Nummer (1981). Die Identifikation dieses Dossiers ist den Autorinnen möglich.

keine Widersprüche im Dossier gibt. Für die anderen Fälle lässt sich diese Frage nicht prüfen. In mindestens einem Beispiel war der Säugling mit knapp zwei Monaten noch sehr jung.[1452] Der Service de la protection de la jeunesse vermerkte in einem anderen Fall in einer Aktennotiz, dass das Mädchen «sehr klein» sei: «Zur Zeit wiegt sie genau drei Kilo!»[1453] Dabei muss es sich um einen neugeborenen oder stark unterernährten Säugling gehandelt haben.

Fehlende Zustimmungserklärungen der leiblichen Eltern oder Mütter

Kaum dokumentiert, so ein Fazit, war also die familiäre Herkunft der Kinder in Sri Lanka. Die Adoptionsentscheide der sri-lankischen Gerichte fehlen bis auf wenige Ausnahmen als Originaldokumente oder Kopien in den Unterlagen. Nur in einer Fallakte ist die Zustimmung der ledigen Mutter zumindest erwähnt. Den 27 ausgewerteten Dossiers liegen ansonsten keine Zustimmungserklärungen der leiblichen Mütter oder der leiblichen Eltern bei, wobei für den vorliegenden Bericht nicht zweifelsfrei überprüft werden konnte, ob diese Unterlagen allenfalls in den fallbezogenen Akten des Gerichts liegen. Sollte dies nicht der Fall sein, wäre das Fehlen der Dokumente gravierend, denn es würde bedeuten, dass die Übergabe der Säuglinge und Kleinkinder nicht rechtmässig war. Einen Hinweis darauf, dass dem Gericht die Erklärungen nicht vorlagen, gibt es. Im August 1985 wandte sich Pierre-C. Weber, Genfer Richter und Präsident der Aufsicht über die Vormundschaftskammer, an den Direktor des Bundesamts für Justiz. Die starke Zunahme von internationalen Adoptionen, insbesondere aus Kolumbien und dem indischen Subkontinent, so Weber in seinem Schreiben, «konfrontiert uns seit einiger Zeit mit einem peinlichen juristischen Problem»,[1454] der fehlenden Zustimmung des Vaters und der Mutter zur Adoption. In vielen Fällen im Kanton Genf gebe es Hinweise auf die Identität der leiblichen Eltern, doch die Zustimmungserklärung fehle in den Unterlagen. Weber erbat die Position des Bundesamts für Justiz zu diesem Umstand.[1455] Nach sechswöchiger Abklärung erhielt er eine Antwort von Christine Hauser, Expertin für Auslandsadoptionen in der Sektion Zivilgesetzbuch des Bundesamts für Justiz. Ihre juristischen Ausführungen liessen keinen Zweifel zu. Sie betrafen die Verfahren, in denen zwar in Herkunftsländern wie Sri Lanka eine Adoption ausgesprochen worden war, diese jedoch in der Schweiz nicht anerkannt werden konnte: «Für den Vollzug in der Schweiz sind wir der Meinung, dass die Zustimmung der Eltern zwingend eingeholt werden muss.»[1456]

[1452] Archiv SASLP, Nr. 1087 (1994).
[1453] Archiv SASLP, Ohne Nummer (1984). Die Identifikation dieses Dossiers ist den Autorinnen möglich. Aktennotiz des Service de la protection de la jeunesse vom 22.6.1984: Die Eltern «ont passé 15 jours là-bas avec elle. Toute petite. Actuellement, pèse 3 kg juste!».
[1454] CH-BAR#E4110B#1998-166#396*, P.-C. Weber, Cour de Justice, an Bundesamt für Justiz, 23.8.1985: Zum gesteigerten Interesse nach Adoptivkindern äusserte sich P.-C. Weber wie folgt: «de pays éloignés […] nous pose depuis quelque temps un problème juridique embarrassant».
[1455] CH-BAR#E4110B#1998-166#396, P.-C. Weber, Cour de Justice, an Bundesamt für Justiz, 23.8.1985.
[1456] CH-BAR#E4110B#1998-166#396, C. Hauser, Bundesamt für Justiz, an P.-C. Weber, Cour de justice, 9.10.1985.

In allen 27 Adoptionsdossiers gab es zum Umstand der fehlenden Zustimmungserklärungen weder von Seiten der Genfer und eidgenössischen Behörden noch von Seiten des BGA ein Fragezeichen. Stillschweigend gingen die Zuständigen in Genf davon aus, dass die schweizerische Vertretung vor Ort das Visum nur dann ausstellen würde, wenn sie sämtliche Unterlagen der sri-lankischen Behörden und Gerichte geprüft und für rechtens befunden hatte, wie teilweise die Korrespondenzen der Verantwortlichen zeigen.[1457] Davon gingen sie fälschlicherweise aus, denn die schweizerische Botschaft in Colombo wies immer wieder darauf hin, dass sie diese Prüfung nicht leisten konnte.[1458] Auch war es den zuständigen Ämtern und dem BGA im Kanton Genf kein Anliegen, in den 27 untersuchten Adoptionsverfahren die Herkunftsdokumente um der Überprüfung willen selbst in Augenschein zu nehmen.

Die Korrespondenz des Genfer Richters Pierre-C. Weber mit dem Bundesamt für Justiz von 1985 hatte mit etwas zeitlicher Verzögerungen Auswirkungen in der Praxis, wie ein Blick in die Adoptionsdossiers von Genf zeigt. Die Dossiers zu den vier Adoptionen, die für Kinder aus Sri Lanka seit den 1990er-Jahren in Genf noch ausgesprochen wurden, enthalten umfassend dokumentierte Abklärungen zur Herkunft der Kinder inklusive Kopien von Zustimmungserklärungen der leiblichen Eltern oder Mütter.[1459]

Schnelle Verfahren

Nimmt man die Verfahren im Kanton Genf in den 1980er-Jahren in den Blick, so fällt weiter ihre kurze Dauer auf.[1460] Der Service de la protection de la jeunesse legte der Einwohnerkontrolle den Sozialbericht über die Eltern vor zwecks Erteilung einer Pflegeplatzbewilligung, die sich wiederum für die Einreisebewilligung an die kantonale Fremdenpolizei wandte. War das Kind in die Schweiz eingereist, wurde innert weniger Tage oder Wochen ein Vormund eingesetzt, wobei die Chambre de tutelles (Vormundschaftskammer) keine weiteren eigenen Abklärungen mehr traf. Zwei Jahre später sprach das Gericht die Adoption aus. Dabei stützte es sich auf Berichte über die Familie, die das zuständige BGA oder der Service de la protection de la jeunesse während des Pflegeverhältnisses erstellt hatten.[1461]

Es war offenbar auch ein gängiges Vorgehen, dass die Repräsentantin des BGA, Françoise Gafner, der Chambre de tutelles eindringlich nahelegte, eine Adoption zu empfehlen.[1462] Diese dezidierte Stellungnahme seitens des BGA ist aus heutiger Sicht problematisch. Von der Erstellung eines Sozialberichts bis zur Adoptionsempfehlung konzentrierten sich zu viele Aufgaben beim BGA. Diese Vermischung von Funktionen war einer klaren Gewaltentrennung im Adoptionsprozess abträglich.

[1457] Archiv SEM, S 751.0 (89–97), Bundesamt für Ausländerfragen an die Leiterin des Jugendamts Genf, 20.9.1990; Bundesamt für Ausländerfragen an Jugendamt Genf, 2.6.1993.
[1458] Vgl. dazu die Kapitel 5.3 und 5.4.
[1459] Vgl. den Absatz weiter oben, «Kaum Informationen zur Herkunft der Kinder».
[1460] Vgl. dazu auch Montarsolo 2019, S. 68f.
[1461] Vgl. zu den Verfahren im Kanton Genf Kapitel 3.2, Absatz über Genf.
[1462] Vgl. zum Beispiel das folgende Adoptionsdossier: Archiv SASLP, Nr. 4589 (1983).

Sorgfältige Abklärung bezüglich der künftigen Adoptiveltern

Die Dossiers aus den 1980er-Jahren dokumentieren, dass der Service de la protection de la jeunesse und das BGA den finanziellen, gesundheitlichen, sozialen und familiären Hintergrund der adoptionswilligen Paare gründlich abklärten. Die Interessentinnen und Interessenten hatten einen Lebenslauf zu erstellen, teilweise wurden auch ihre Eltern gebeten, schriftlich Auskunft über das Paar zu geben. Lohnausweise, Arbeitsplatzbestätigungen und Strafregisterauszüge mussten seitens der künftigen Adoptiveltern erbracht werden und ihr Hausarzt hatte eine Bestätigung über ihren einwandfreien Gesundheitszustand vorzulegen.

Der Sozialbericht bildete das Kernstück der Informationen über die adoptionswilligen Eltern. Diese Abhandlung wurde nach Eingang einer ersten Adoptionsbekundung mit Blick auf das anstehende Pflegekinderverhältnis erstellt. Bei interessierten Paaren, die mit dem BGA zusammenarbeiteten, war es die Vermittlungsstelle selbst, die den Sozialbericht zuhanden des Service de la protection de la jeunesse verfasste. Für künftige Adoptiveltern, die ohne Beizug einer anerkannten Vermittlugsstelle handelten, verfasste der Service de la protection de la jeunesse den Bericht. Zu diesem Zweck wurden die oben genannten Unterlagen eingeholt und eine Sozialarbeiterin oder ein Sozialarbeiter der Dienststelle führte mit den künftigen Adoptiveltern ein Gespräch, in dem ihre familiäre, soziale und wirtschaftliche Situation sowie die Motivation erfragt wurden. Zusammen mit einer Empfehlung reichten die Dienstellenleiter den Bericht bei der Einwohnerkontrolle zuhanden der Fremdenpolizei ein. Für die sri-lankischen Behörden und Gerichte mussten die Eltern den Sozialbericht auf Englisch übersetzen lassen und dem Generalkonsulat in Genf vorlegen.

Die Angaben in den Sozialberichten verweisen für die 1980er-Jahre auf einen eher gut situierten Hintergrund der adoptionswilligen Eltern. Bei den späteren Adoptivvätern finden sich die Berufsbezeichnungen Kaderangestellter einer Bank oder Versicherung, Psychiater, Physiker oder UNO-Funktionär. In einem Fall indizierte die Stelle bei den PTT das Angestelltenmilieu, ein anderer Vater war Lehrer und ein weiterer Sozialpädagoge. Der geschlechterspezifischen Rollenteilung entsprechend hatten viele künftige Adoptivmütter in der gleichen Rubrik den Vermerk «Hausfrau» oder «ohne Erwerb», neben Berufsbezeichnungen wie Sekretariatsmitarbeiterin, Direktionssekretärin, Sozialpädagogin, Rhythmiklehrerin, Mitarbeiterin eines Coiffeursalons oder Krankenschwester. Die Paare befanden sich betreffend ihrer Wohnsituation und Einkünfte in einer komfortablen Lage, die vom Service de la protection de la jeunesse und vom BGA in den 27 analysierten Dossiers ausnahmslos für adoptionswürdig eingestuft wurde.

Das Alter der Eltern respektive die Dauer ihrer Ehe, zwei alternative Voraussetzungen, entsprach zum Zeitpunkt der Adoption den gesetzlichen Vorgaben.[1463] Eine künftige Adoptivmutter war während des

[1463] Vgl. dazu auch Montarsolo 2019, S. 68f. Ihr Befund, dass die gesetzlichen Vorgaben bezüglich Alter der Eltern und Heiratsdauer in einigen Fällen nicht eingehalten wurden, können wir aufgrund unserer Auswertung von 27 Adoptionsdossiers nicht bestätigen.

Pflegeverhältnisses erst 28 Jahre und der Adoptivvater lediglich 30 Jahre alt. Als die Adoption in der Schweiz vollzogen wurde, waren sie zwar weiterhin zu jung, jedoch gesetzeskonform seit fünf Jahren verheiratet. Ein anderes Paar war erst seit zwei Jahren verheiratet, die adoptionswilligen Eltern erfüllten aber die Altersvorgaben.[1464]

Aufschlussreich sind die Beweggründe, die Adoptiveltern für ihren Schritt angaben. Neben dem Umstand, dass sie in der Regel wegen Unfruchtbarkeit keine leiblichen Kinder haben konnten, gaben sie an, Kinder retten[1465] und ihnen in der Schweiz ein gutes Leben bieten zu wollen. Manchmal äusserten sie ein spezifisches Interesse an Sri Lanka und der Kultur des Landes. Mehrheitlich spielte allerdings das Land, aus dem das spätere Adoptivkind kommen würde, für die interessierten Eltern keine Rolle. Ob sie ein Kind aus Kolumbien, Indien, Indonesien, Thailand oder Sri Lanka adoptierten, war für sie austauschbar. Besonders auffallend ist der Umstand, dass die meisten Paare sehr dezidiert den Wunsch äusserten, nur ein ganz kleines Kind bis maximal zwei Jahre, viel lieber aber noch einen Säugling zu adoptieren, der vor der Aufnahme, so ihr Argument, erst wenigen Einflüssen ausgesetzt gewesen war. Häufig wurde ein Wunsch bezüglich des Geschlechts des Kindes genannt. Immer sollte es in diesen Fällen ein Mädchen sein. Nur in einem einzigen Beispiel kommentierte die Sozialarbeiterin in ihrem Bericht diesen exklusiven Wunsch mit Befremden, was jedoch nicht zu einer ablehnenden Empfehlung führte.[1466] Wenige Adoptiveltern hatten bereits leibliche Kinder, meistens zwei, und wünschten sich ein drittes Kind. Es kam in einem solchen Beispiel vor, dass ihnen das BGA von der Adoption abriet, was die Eltern zunächst entmutigte. Sie machten sich später jedoch ohne Schweizer Vermittlungsstelle selbst auf die Suche nach einem Kind.[1467] Die untersuchten Sozialberichte gaben alle eine positive abschliessende Adoptionsempfehlung. Dies war selbst bei Eltern der Fall, die in ihren Erziehungsmethoden als streng bezeichnet wurden. Dies liess in diesem Beispiel aber ebenso wenig Zweifel aufkommen wie die Tatsache, dass sie als Arzt und Lehrerin nachdrücklich kein behindertes, hingegen ein ganz kleines Kind wünschten.[1468]

[1464] Vgl. zu diesen beiden Beispielen: Archiv SASLP, Nr. 1718 (1984) und 4589 (1983). Weitere Fallakten, in denen entweder die Heiratsdauer zu kurz war oder die zukünftigen Adoptiveltern zu jung waren, allerdings nie in Kombination, d. h. die gesetzlichen Vorgaben waren zum Zeitpunkt der Adoption eingehalten: Archiv SASLP, Nr. 2085 (1983), 1136 (1984), 5525 (1980), 5536 (1980), 2470 (1981), 5542 (1981), 1174 (1982), 5571 (1983), 5446 (1984), 1718 (1984). Dem BGA war in dieser Zeit unklar, ob sich die gesetzlichen Vorgaben auf den Zeitpunkt der Aufnahme oder der Adoption des Kindes bezogen. Vgl. CH-BAR#E4300C-01#1998/299#607*, M. Favre, Bureau genevois d'Adoption an H. P. Wettstein, Bundesamt für Ausländerfragen, 4.2.1981.

[1465] In einem Beispiel gaben die Adoptionsinteressenten anlässlich eines Gesprächs, das für den Sozialbericht durchgeführt wurde, an, dass sie ein Kind aus seiner Misere retten wollten. Vgl. Archiv SASLP, Ohne Nummer (1984), Service de la protection de la jeunesse, Rapport, Evaluation d'un milieu se proposant pour l'adoption, 18.10.1983. Die Identifikation des Dossiers ist den Autorinnen möglich.

[1466] Vgl. zu diesem Beispiel: Archiv SASLP, Nr. 2187 (1983). Die anderen Aussagen zu den Sozialberichten beziehen sich auf die folgenden Dossiers: Archiv SASLP, Nr. 4589 (1983), 1136 (1984), 5528 (1986), 5536 (1980), 2470 (1981), 2187 (1983), 5446 (1984), 1718 (1984), ohne Nummer (1981), ohne Nummer (1984). Die Identifikation der letzten beiden Dossiers ist den Autorinnen möglich.

[1467] Vgl. dazu: Archiv SASLP, Nr. 2187 (1983).

[1468] Vgl. dazu: Archiv SASLP, Nr. 4605 (1982).

Idealisierende Sozialberichte

In der Zeit des zweijährigen Pflegeverhältnisses erstellten der Service de la protection de la jeunesse oder das BGA weitere Berichte. In diesen exemplarisch untersuchten Rapporten wurden die Erziehung des Pflegkindes, das familiäre Umfeld und die Wohnsituation ausschliesslich positiv bewertet, in manchen Fällen gar idealisiert, wie ein Beispiel exemplarisch illustriert: Françoise Gafner vermerkte in einem Bericht vom November 1980, dass das betreffende kleine Mädchen sehr lebendig sei, wacher als andere Kinder im gleichen Alter. Das Leben auf dem Land sei ihr sehr zuträglich, sie spiele oft draussen. Das Umfeld des Paares schwärme für das Kind aus Sri Lanka, besonders die Grosseltern, so Gafner in ihrem Bericht. Auch im Februar 1981 beschrieb Gafner das Mädchen als lebendig und fröhlich, die Atmosphäre in dieser Familie als «sehr glücklich», was für das Kind sehr gut sei. In Abständen von drei Monaten folgten weitere Berichte. Im letzten empfahl Gafner die Adoption, denn obwohl von einer «anderen Ethnie», sei das Mädchen sehr gut integriert. Dass sie eine jüngere «weisse» Schwester habe [die Mutter hatte inzwischen ein leibliches Kind geboren, Anm. der Autorinnen], werde später hilfreich sein, wenn sich Fragen zur Herkunft stellten. Die finanzielle Situation bewertete Gafner als sehr gut, da der Vater in der Medienbranche arbeitete. Die Familie wohnte in einem Haus mit grossem Garten. Ohne Zweifel, so konstatierte Gafner, war die Adoption in Sri Lanka nötig gewesen und die definitive Adoption in der Schweiz werde die ohnehin schon starken Bande der Familie noch weiter festigen.[1469] Gafner sprach von einem Familienidyll, das sie gar nicht überprüfen konnte, idealisierte das vermeintlich gesunde Leben auf dem Land und liess eine allfällige Integrationsproblematik unter den Tisch fallen.

Das Bureau genovois d'Adoption war sich jedoch durchaus bewusst, wie schwierig es war, einen Sozialbericht über ein Paar zu erstellen. Wie wolle man wissen, wie Eltern ein Kind tatsächlich erziehen? Diese Frage stellte das BGA in einem Vernehmlassungsverfahren von 1986/1987, das bei den Kantonen und Interessenvertretungen anlässlich der Revision der PAVO und der Verordnung über die Adoptionsvermittlung durchgeführt wurde (vgl. Kapitel 3.1). Die Eltern seien traurig über die Sterilität, gleichzeitig wollten sie ein Kind glücklich machen, so die Argumentation des BGA. Als Intermediäre helfe man den Eltern, die Dossiers zusammenzustellen und bereite sie auf zukünftige Probleme vor, wenn beispielsweise Jugendliche ihre Herkunft im Ausland recherchieren wollten.

Kindesinteresse ins Zentrum stellen als Desiderat

Im gleichen Vernehmlassungsverfahren äusserte sich die Défense des Enfants – International, eine internationale NGO für Kinderrechte, die nach eigenen Angaben das Kinderhilfswerk Unicef beriet und ihren Sitz in Genf hatte, ausdrücklich kritisch zu den Adoptionen aus Sri Lanka. Die Défense empfahl Verbesserungen, die allesamt auf damalige Missstände und Lücken verwiesen. Die Qualifikationen der Vermittlerinnen und Vermittler seien zu verbessern und auf den Botschaften müsse das Personal in

[1469] Vgl. dazu: Archiv SASLP, Nr. 5529 (1979).

Adoptionsbelangen dringend kompetenter werden. Weiter sollten aus Sicht der Défense adoptionswillige Paare viel dezidierter als bis anhin auf die geltende Rechtslage aufmerksam gemacht werden und auf Bundesebene sei eine zentrale Aufsichtsinstanz einzurichten. Zwingende Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung dieser Massnahmen sei die überzeugte Haltung aller Beteiligten, dass das Kindesinteresse im Vordergrund zu stehen hat.[1470] Zwei Jahre später, zum Zeitpunkt der Umsetzung der Gesetzesrevision, reichte die Défense des Enfants beim EJPD eine Petition mit 7262 Unterschriften ein, die eine Ablehnung der neuen Bestimmungen verlangte, weil sie ihre Forderungen kaum umgesetzt sah. Die damalige Vorsteherin des EJPD, Bundesrätin Elisabeth Kopp, beschwichtigte. Sie stellte sich auf den Standpunkt, dass die Gesetzesrevision ein griffiges Instrumentarium zur Bekämpfung von Kinderhandel bot.[1471]

Anders als die in Genf angesiedelte Défense des Enfants argumentierte der Service de la protection de la jeunesse in den 1980er-Jahren kaum dezidiert mit dem Kindesinteresse, obwohl die Korrespondenzen mit den Bundesstellen ein gewisses Unbehagen bezüglich der Sri-Lanka-Adoptionen zum Ausdruck bringen. Der Dienststellenleiter Gérald Gaudin fragte im Mai 1983 beim Bundesamt für Ausländerfragen nach, wie man sich sicher sein könne, dass eine anerkannte Vermittlungsstelle Kinderhandel ausschliessen könne.[1472] Die Antwort der Bundesbehörde findet sich nicht im ausgewerteten Bestand. Die spätere Nachfolgerin von Gaudin, Jacqueline Horneffer, erhielt vom Bundesamt für Ausländerfragen 1989 auf Nachfrage die Auskunft, dass eine Einreise- oder Aufenthaltsbewilligung selbst dann ausgestellt werde, wenn das Bundesamt für Ausländerfragen nicht im Besitz aller Papiere sei. Der Bericht über das Kind müsse durch die Institution erstellt werden, die im Herkunftsland zuständig sei.[1473] Zudem sei die positive Beurteilung durch die kantonale Fremdenpolizei wichtig. Das Bundesamt für Ausländerfragen brauche die Sozialberichte über die Eltern nicht, um einen Entscheid zu fällen.[1474] Als das Jugendamt des Kantons Genf 1993 nochmals nachfragte, bekam es die Auskunft, dass nichts gegen eine Einreise spreche, wenn die Vormundschaftsbehörde und kantonale Polizeibehörde zu einer positiven Einschätzung kämen. Denn die Botschaften vor Ort dürften ein Visum nur dann ausstellen, wenn die Konditionen der Pflegekinderverordnung entsprechen. Als Massnahme gegen Kinderhandel seien die Vertretungen aufgefordert, Unstimmigkeiten zu melden, auch zu den Vermittlungsstellen.[1475] Genau zu diesem Punkt der Kompetenz der involvierten Akteurinnen und Akteure hatte die Défense des Enfants

[1470] CH-BAR#E4111A#1994/205#750*, Resultate des Vernehmlassungsverfahrens, ohne Ort, [1987]. Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement hatte das Vernehmlassungsverfahren am 23.12.1986 eröffnet. Grundlage dafür waren zwei Vorentwürfe einer Arbeitsgruppe. In den folgenden Monaten hatten Kantone und Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter wie das BGA ihre Stellungnahmen zurückgeschickt. Sie wurden im Juli 1987 unter «Resultats de la procedure de consultation» abgelegt.
[1471] CH-BAR#E4114A#1992-246#925*, E. Kopp, Le Chef du Département fédéral de Justice et Police an Association pour la Défense et l'Encouragement à l'Adoption, Section de Genève, 9.8.1988.
[1472] CH-BAR#E300C-01#1998/299#608*, G. Gaudin, Service de la protection de la jeunesse an Herrn Bezzola, Bundesamt für Ausländerfragen, 3.5.1983.
[1473] Archiv SEM, S 751.0 (89–97), Bundesamt für Ausländerfragen an J. Horneffer, Jugendamt Genf, Bern, 19.9.1989.
[1474] Archiv SEM, S 751.0 (89–97), Bundesamt für Ausländerfragen an J. Horneffer, Jugendamt Genf, Bern, 20.9.1990.
[1475] Archiv SEM, S 751.0 (89–97), Bundesamt für Ausländerfragen an J. Horneffer, Jugendamt Genf, Bern, 2.6.1993.

schon Mitte der 1980er-Jahre kritisch Stellung bezogen.[1476] Mit grosser zeitlicher Verzögerung äusserten auch die Verantwortlichen der Genfer Behörden ihre Bedenken bezüglich der Rechtmässigkeit, liessen sich jedoch vom Bundesamt für Ausländerfragen beruhigen, das die fragmentierten Verantwortlichkeiten der beteiligten Behörden und Vermittlungsstellen unkritisch verteidigte.

6.4 Fazit – 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 Bezirksämter 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 Betreibungsregisterauszüge, die einen guten Leumund hätten

[1476] Vgl. dazu den letzten Absatz.

belegen sollen, lagen in den Dossiers zum Adoptionsentscheid nur selten vor. Die Analyse der 28 Dossiers zeigt, dass die kommunalen Vormundschaftsbehörden, die Bezirksämter und die kantonale Aufsichtsbehörde bei den Sri-Lanka-Adoptionen nicht genau hinschauten. Von den 28 untersuchten Adoptionsentscheiden, die von sechs Bezirksämtern 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 Vermittlungsverbot 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.

7 Schlussfolgerungen und weiterer Forschungsbedarf

7.1 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 Einreisepraxis 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 einem ablehnenden Adoptionsentscheid 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.

7.2 Weiterer Forschungsbedarf und offene Fragen

Im Rahmen dieses Berichts wurden zum ersten Mal Akten ausgewählter Behörden des Bundes, dreier Kantone und verschiedener Bezirksämter 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.

8 Bibliografie

8.1 Ungedruckte Quellen

Archiv des Bundesamts für Justiz im Bundesarchiv (CH-BAR)

E4110-03#2001/64#205* Allgemeine Korrespondenz 2/2, 1973–1981

E4110-03#2003/262#199* Allgemeine Korrespondenz, 1975–1998

E4110-03#2001/64#204* Allgemeine Korrespondenz, 1973–1981

E4110-03#2003/262#220* Adoption Asien – Allgemeine Korrespondenz, 1983–1998

E4114A#1994/205#750* Änderung der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern und über die Adoptionsvermittlung

Archiv des Bundesamts für Migration im Bundesarchiv (CH-BAR)

E4300C-01#1998/299#610* Zulassung und Bedingungen für Pflege- und Adoptivkinder

E4300C-01#1998/299#609* Adoptionsvermittlungsstellen

E4300C-01#1998/299#611* Zulassungsbedingungen für Pflege- und Adoptiveltern, 1968–1983; Liste mit Vermittlungsstellen, ca. 1979

E4300-C-01#1998/299#612*Aufenthalt (Adoption)

E4300-C-01#1998/299#608* Pflegekindschaft und Adoption: Allgemeines, 1987–1990

E4300-C-01#1998/299#1324* Pflegekindschaft und Adoption, 1976–1987

Archiv des Staatssekretariats für Migration (SEM)

S 307-077 Schweizerische Vertretungen im Ausland – Sri Lanka 1989–1997

S 307-531 Visumspflicht und Visumsaufhebung, Ceylon – Sri Lanka 1962–1997

S 307-751 Pflegekindschaft und Adoption – Sri Lanka 1987–1995

S 751.0 Pflegekindschaft und Adoption, Allgemeines, 1987–1997, Weisungen, 1965–1983

S 751.1 Pflegekindschaft und Adoption, Weisungen und Gesetze, 1981–2000

S 751.2 Pflegekindschaft und Adoption, Wichtige Dokumente und Referate, 1986–1997

S 751.5 Pflegekindschaft und Adoption, Zulassungsbedingungen für Pflege- und Adoptiveltern, 1989

S 751.6 Pflegekindschaft und Adoption, Adoptionsvermittlungsstellen, 1988–1997

S 751.7 Pflegekindschaft und Adoption, Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993

S 751.30 Pflegekindschaft und Adoption, Verschiedene Anfragen, 1994–1996

S 751.31 Pflegekindschaft und Adoption, Kantonale Entscheide und Praxis, 1990–1995

S 751.32 Pflegekindschaft und Adoption, Statistiken, 1982–1994

Archiv des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten im Bundesarchiv (CH-BAR)

E2200.130#1990/130#33* 123.32, Bd. 3: Adoption (1973–1977)

E2200.130#1991/169#8* 123.32, Bd. 1: Adoption (1977–1980)

E2200.130#1995/174#20* 123.32, Bd. 2: Adoption (1975–1984)

E2200.130#1997/8#21* 123.32, Bd. 2: Adoption (1984–1988)

E2200.130#2000/223#20* 123.32, Bd. 3: Adoption (1989–1992)

E2200.130#2003/341#25* 123.32, Adoption (1993–1996)

Archiv des Generalsekretariats des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) im Bundesarchiv (CH-BAR)

CH-BAR#E3001C#1984/1995#849* Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern und Änderung der Verordnung über die Adoptionsvermittlung

Weitere Akten im Bundesarchiv (CH-BAR)

CH-BAR#E4110B#1998-166#396* Ohne inhaltliche Angaben zum Archivbestand (elektronische Übermittlung durch J. Schickel-Küng, BJ)

CH-BAR#E4114A#1992-246#925* Adoptionsvermittlungen international. Pflegekinderwesen (Teil 1 und Teil 2), 1986–1989

CH-BAR#E4114A#1999-156#1488* Adoptionsvermittlungen/Kantonale Aufsichtsbehörden über Adoptionsvermittlungen, Bewilligungen

CH-BAR#E4114A#1994-205#747* Ohne inhaltliche Angaben zum Archivbestand (elektronische Übermittlung durch J. Schickel-Küng, BJ)

CH-BAR#E4114A#2004-75#2987* Ohne inhaltliche Angaben zum Archivbestand (elektronische Übermittlung durch J. Schickel-Küng, BJ)

CH-BAR#E4114C#2016-97#1426* Bewilligungen der Kantone für Adoptionsvermittlungsstellen

Weitere im Bundesarchiv gesichtete, jedoch für den Bericht nicht verwertbare Akten (CH-BAR)

E4300C-01#1998/299#1222*

E4300C-01#1998/299#1240*

E4300C-01#1998/299#1307*

E4300C-01#1998/299#1349*

E4300C-01#1998/299#1452*

E4300C-01#1998/299#1479*

E4300C-01#1998/299#1489*

E4300C-01#1998/299#1495*

E4300C-01#1998/299#606*

E2010A#2005/342#2681*

E2010A#2005/342#3308*

E2010A#1996/397#5657*

E2200A#2001/161#2987*

E2010A#1996/397#5651*

E2010A#1995/313#11581*

E2010A#1996/397#5655*

E2010A#1996/397#5652*

E2010A#1996/397#5656*

Staatsarchiv des Kantons Bern (StABE)

BB 03 4.354: Adoptionsrecht 1964 – 1975

BB 03 4.354: Gesetz betreffend Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Änderung), beschlossen durch den Grossen Rat des Kantons Bern, 6.2.1973.

Adoptionsdossiers:

BB 3.3.223(4432)

BB 3.3.219 (4352)

BB 3.3.178 (3550)

BB 3.3.253 (5021)

BB 3.3.264 (5249)

BB 3.3.264 (5248)

BB 3.3.225 (4466)

BB 3.3. 266 (5295)

BB 3.3. 178 (3541)

BB 3.3.247 (4918)

BB 3.3.247 (4919)

BB 3.3.220 (4364)

BB 3.3.278 (5523)

BB 3.3. 224 (4451)

BB 3.3.270 (5369)

BB 3.3.270 (5370)

Kinderdossiers:

BB 03 4.105: Frepo-Ordner 1986

BB 03 4.104: Frepo-Ordner 1984–1985

BB 03 4.105 Frepo-Ordner 1985–1986

Pflegekinderdossiers aus zwei verschiedenen Gemeinden:

BB 3.3. 278 (5523)

BB 3.3.220 (4364)

BB 3.3.224 (4451)

BB 3.3.253 (5021)

Verwaltungsbericht der Justizdirektion. In: Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern für das Jahr 1972: https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=skb-007:1972:0#96, Zugriff am 16.8.2019.

Verwaltungsbericht der Justizdirektion. In: Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern für das Jahr 1973: https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=skb-007:1973:0#146, Zugriff am 16.8.2019.

Verwaltungsbericht der Justizdirektion. In: Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern für das Jahr 1976: https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=skb-007:1976:0#170, Zugriff am 16.8.2019.

Staatsarchiv des Kantons St. Gallen (StASG)

A 488/4.1, Justiz- und Polizeidepartement, Vormundschaftsdienst: Verein Kinder-Fürsorge Haus Seewarte, Rapperswil, 1973–2005

A 124/46, Departement des Innern, Stiftungsaufsicht: Kinder-Fürsorge Seewarte, Jona, 1983–1988

A 215/22555, Justiz- und Polizeidepartement, Handelsregisteramt: Bollingen, Gemeinde Jona, Stiftung Kinder-Fürsorge Haus Seewarte, 1983–1988

A 505/2.1.6 Adoptionen VI: Akten, 1976–1989

A 139/1 (417) Adoptionen: Entscheide und Mitteilungen

A 325/1 Adoptionen, 1958–2000

A 487/2 Adoptionen, 1946–2000

A 393/05 Adoptionen, 1968–2000

A 408/3 Adoptionen, 1914–2000

A 343/2.2 Falldossiers, 1973–2000

A 359/2 Adoptionen, 1920–2000

A 167/1 Zivilstandswesen, Adoptionen: Verfügungen und Mitteilungen (417), 1986–1997

Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt (StABS)

PA 882 a DD 5.4 b Korrespondenz mit Alice Honegger, Rapperswil

PA 882 a DD 5.4 c Unentgeltliche Kinderversorgung Rapperswil (1939–1946)

Archiv des Service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement (SASLP), Kanton Genf

Ohne Signatur, 27 Adoptionsdossiers, mit Nummern und Jahr versehen, teilweise mit integrierter Akte des Bureau genevois d'Adoption.

Bureau genevois d'Adoption: Adoptions au Sri Lanka, Informations 1, Genf o. J. [maschinenschriftlich, nicht publiziert].

Bureau genevois d'Adoption: Demarches au Sri Lanka. Genf o. J. [maschinenschriftlich, nicht publiziert].

SASLP, M. Chervaz Dramé, Cheffe de service an Autorité centrale fédérale adoption, J. Schickel-Küng, Concerne: rapport adoptions Sri Lanka, Genève, le 4 février 2019.

Association en faveur de l'Adoption internationale, Aux membres AFAI, Gland, le 20 mars 1985.

Dokumente aus Privatbesitz

X. Y. Reisebericht. 1981, 35 S.

X. Y. Reisebericht. Adoption Sri Lanka 17.–30. Mai 1986, 40 S.

Dokument «Vermittlung von Adoptivkindern aus Sri Lanka entsprechend der Nationalität der Adoptiveltern», ohne Datum, 1981 oder später, Fundus Rolf P. Bach.

Dokument «Adoptionsverfahren Sri Lanka», verfasst von P. Sutter, maschinenschriftlich, o. O. 19.9.1984.

Dokument «Minister of Social Services», verfasst von P. Sutter, zuhanden des Vorstands des Vereins Kinder-Fürsorge Haus Seewarte, maschinenschriftlich, o. O. 20.9.1984.

Dokument «Besuche von Kinderheimen in Colombo», verfasst von P. Sutter, maschinenschriftlich, o. O. 12.9.1984.

8.2 Gedruckte Quellen

Juristische Literatur und Gesetzeskommentare, v. a. aus dem Untersuchungszeitraum 1973 bis 1997

Aebersold, Jacqueline u. a.: Adoption von aussereuropäischen Kindern im Kanton Bern. Eine Untersuchung bei Eltern, Fachstellen und Behörden über offene Fragen und auftretende Probleme. Bern 1984.

Bach, Rolf P.: Gekaufte Kinder. Babyhandel mit der Dritten Welt. Reinbek bei Hamburg 1986.

Bachmann, Werner: Die Adoption von Ausländern in der Schweiz. Diss. Winterthur 1969.

Berker, Claudia, Grosse-Oetringhaus, Hans-Martin: Getäuscht, verkauft, missbraucht. Reportage und Hintergründe zum weltweiten Kinderhandel. Zürich 2003.

Ceschi, Ilaria: Adoption ausländischer Kinder in der Schweiz: Aufnahme, Vermittlung und Pflegeverhältnis. Diss. Zürich 1996.

Eichenberger, Rolf. Die materiellen Voraussetzungen der Adoption Unmündiger nach neuem schweizerischem Adoptionsrecht. Diss. Wettingen 1974.

Hegnauer, Cyril: Berner Kommentar. Das Familienrecht. 2. Abteilung: Die Verwandtschaft. Sonderband: Die Adoption. Artikel 264-269c ZGB und 12a -12c SchlT. Bern 1975.

Hegnauer, Cyril: Grundriss des Kindesrechts und des übrigen Verwandtschaftsrechts. Vierte, überarbeitete Auflage. Bern 1994.

Hess, Max: Die Adoption in rechtlicher und sozialpädagogischer Sicht. Wädenswil 1976.

Hofstetter, Maria: Untersuchung über ausländische Adoptivkinder in der Schweiz. Ittigen-Bern 1998.

Lücker-Babel, Marie-Françoise: Auslandsadoption und Kinderrechte. Was geschieht mit den Verstossenen. Freiburg i. Ü 1991.

Meier, Philippe, Stettler, Martin: Les effets de la filiation: art. 270 à 327 CC. Serie Droit civil: 6,2. Fribourg 1998.

Rauline, Hélène: Trafic d'enfants lié à l'adoption internationale. Etude et proposition. Lausanne 1988.

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.

Spescha, Marc, Thür, Hanspeter, Zünd, Andreas, Bolzli, Peter, Hruschka, Constantin. Migrationsrecht, Kommentar: Schweizerisches Ausländergesetz (AuG), Asylgesetz (AsylG) und Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit weiteren Erlassen. 4., aktualisierte und erweiterte Aufl. Zürich 2015.

Stratenwerth, Günter: Schweizerisches Strafrecht. Besonderer Teil I: Straftaten gegen Individualinteressen. 3., neubearb. Auflage Bern 1983.

Suter-Widmer, Marie-Ines: Ruwan – das Juwel. Adoption im Tropenparadies Sri Lanka. Frankfurt a. M. 2008.

Trechsel, Stefan. Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, Kurzkommentar. 2., neubearb. Auflage, Zürich 1997.

Zuegg, Robert M.: Die Vermittlung ausländischer Adoptivkinder als Problem des präventiven Kindesschutzes. Diss. Zürich 1986.

Zuegg, Robert M.: Adoptivkinder aus fernen Ländern. Studie zum präventiven Kinderschutz in der Schweiz. Aachen 1996.

Gesetze und Verordnungen

Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937. Schweizerisches Bundesblatt, Jg. 89, Nr. 52 vom 29. Dezember 1937, S. 625–736.

Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907. Schweizerisches Bundesblatt, Jg. 58 (1907), VI, Nr. 54, S. 589–889.

Schweizerisches Zivilgesetzbuch: Textausgabe. Mit Einleitungen, Anmerkungen, Ausführungserlassen und Sachregister von W. Schönenberger. 31. Aufl. Zürich 1973.

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.

Pflegekinderverordnung des Kantons Bern vom 4.7.1979, siehe: https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=gdv-001:1979:0#22, Zugriff am 16.8.2019.

Pflegekinderverordnung des Kantons Bern vom 3.7.1985, siehe: https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=gdv-001:1985:0#8, Zugriff am 16.8.2019.

Pflegekinderverordnung des Kantons Bern vom 14.11.1990, siehe: https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=gdv-001:1990:0#11, Zugriff am 16.8.2019.

Pflegekinderverordnung des Kantons St. Gallen vom 28. Februar 1978. 912.3, siehe auch: http://www.lexfind.ch/dtah/11484/2/912.3.html, Zugriff am 27.11.2019.

Politische Vorstösse

Postulat der SP-Nationalrätin Rebecca A. Ruiz: «Faire lumière sur les adoptions illégales en Suisse dans les années 1980 d'enfants venants du Sri Lanka», dépôt et acceptation Dezember 2017.

Interpellation Longet vom 10. März 1988. Adoption ausländischer Kinder. Verordnungen, in: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat 1988/I, S. 954–955.

Berichte, audiovisuelle Dokumentationen, Zeitungsartikel, Internetseiten

Antwort der Bundesregierung auf die Grosse Anfrage der Abgeordneten Frau Schmidt (Hamburg) und der Fraktion Die Grünen, Drucksache11/5212: Zum Problem privater und kommerzieller Adoptionsvermittlung in der Bundesrepublik Deutschland (Kinderhandel). Drucksache 11/7618, 27.07.1990.

Kindes- und Adoptionsrecht. Dokumentation zum Seminar vom 11./12. Juni 1980 in Bern. Herausgegeben von der Schweizerischen Landeskonferenz für Sozialwesen, Kommission Familienrecht. 1981.

Schweizerische Stiftung des internationalen Sozialdienstes (Hg.): Nationale und internationale Adoptionen und die Rechte des Kindes. Ethische Grundlagen. Richtlinien für die Praxis. Herkunftsforschung von adoptierten Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen. Genf 2000.

Schirm-Gasser, Carmen: «Der Kampf um die Waisenkinder». In: «Blick» vom 8.9.2013.

Zanetti, Gerardo: «Babys zu verkaufen». In: «Schweizer Illustrierte» vom 24.5.1982.

www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2365/ZGB_Adoption_Erl.-Bericht_de.pdf

www.rwi.uzh.ch/elt-lst-buechler/famr/allgemeines/de/html/index.html[1]. Vgl. www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1623/Bericht_2.pdf

www.nzz.ch/panorama/aktuelle-themen/sri-lanka-bestaetigt-grossflaechigen-adoptionsbetrug-in-der-vergangenheit-ld.1317672

https://www.nzz.ch/schweiz/adoptionsbetrug-in-sri-lanka-die-babyluege-ld.1460678

https://www.tagblatt.ch/leben/es-war-alles-ein-verdammter-fake-schweizer-adoptiveltern-packen-aus-ld.1073085

«Internationale Adoptionen – Ein Schweizer Skandal», DOK (SRF), ausgestrahlt am 25.9.2019, https://www.srf.ch/play/tv/dok/video/internationale-adoptionen---ein-schweizer-skandal?id=f61a4aea-0a9a-412c-8394-12ca41fd7fd2&expandDescription=true,

Reportage sur des adoptions illégales entre La Suisse et le Sri Lanka. Le 19h30 (RTS), 26.11.2017. https://www.srf.ch/news/schweiz/skandal-um-adoptierte-kinder-illegaler-babyschmuggel-aus-sri-lanka-in-die-schweiz

Artikel « Berne entend les enfants volés du Sri Lanka », in: journal 24 Heures du 15.2.2018. https://www.24heures.ch/suisse/berne-entend-enfants-voles-sri-lanka/story/22102766

Emission « Les bébés volées du Sri Lanka, un scandale suisse », in: Temps présent » (RTS), octobre 2018 : https://pages.rts.ch/emissions/temps-present/9787679-les-bebes-voles-du-sri-lanka-un-scandale-suisse.html

Enquête : Nous, enfants volés au Sri Lanka de Emilie Brouze et Nolwenn Le Blevennec, en: «L'Observateur» du 28.3.2019.

Zembla (chaîne VARA – Niederlande), Mai und September 2017 : https://zembla.bnvara.nl/tag/daoptiebedrog

www.dailynews.lk/2019/01/29/local/175884/sri-lankan-adoption-scheme-questionable-not-illegal (30.1.2019).

https://www.nouvelobs.com/societe/20190328.OBS10868/enfants-voles-au-sri-lanka-ma-colere-c-est-d-avoir-ete-une-marchandise.html

https://www.nouvelobs.com/nos-vies-intimes/20190328.OBS10871/l-obs-publie-une-enquete-sur-les-enfants-francais-adoptes-au-sri-lanka-dans-les-annees-80.html

Bangerter, Annika: Abgeschnittene Wurzeln, in: «Schweiz am Wochenende» vom 28.7.2018

Bangerter, Annika: «Wir könnten in so etwas wie einen Skandal verwickelt werden», in: «Aargauer Zeitung» (und weitere Titel der AZ Medien) vom 10.8.2018

Bangerter, Annika: Die umstrittene Vermittlerin, in: «Schweiz am Wochenende» vom 11.8.2018

Bangerter, Annika: «Meine Adoption ist ein riesiger Betrug», in: «Schweiz am Wochenende» vom 6.10.2018

Bangerter, Annika: «Wir waren unglaublich naiv», in: «Schweiz am Wochenende» vom 24.11.2018

BBC: http://www.bbc.com/news/world-asia-41339520

Brot Madeleine, Nicol, Xavier: Les bébés volés du Sri Lanka, un scandale suisse. In: «Temps présent», RTS, 4.10.2018. https://pages.rts.ch/emissions/temps-present/suisse/9787679-les-bebes-voles-du-sri-lanka-un-scandale-suisse.html

www.srf.ch/news/schweiz/skandal-um-adoptierte-kinder-illegaler-babyschmuggel-aus-sri-lanka-in-die-schweiz

www.youtube.com/watch?v=YSsbRcobbUA

Radio SRF 4, Oktober 2017: www.srf.ch/news/international/adoptionsbetrug-in-sri-lanka-wir-hoffen-einfach-wirklich-unsere-familien-zu-finden

RTS, Marc Allgöwer, 24.11.2017: https://www.rts.ch/info/suisse/9114233-les-enfants-voles-du-sri-lanka-demandent-justice-en-suisse.html

Tagesschau SRF vom 26.11.2017 https://www.srf.ch/sendungen/tagesschau

10 000 Dollar für ein Baby aus Kolumbien, in: «Der Spiegel» vom 12.7.1982, Ausgabe 28. Vgl. auch: https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-14348458.html, Zugriff am 1.11.2019.

«Handelsware Babys», in: «Stern» vom 2.10.1986.

8.3 Darstellungen

Akermann, Martina, Furrer, Markus, Jenzer, Sabine: Bericht Kinderheime im Kanton Luzern im Zeitraum von 1930–1970. Schlussbericht zuhanden des Regierungsrats des Kantons Luzern, unter der Leitung von Markus Furrer, Luzern 2012; www.kinderheime-schweiz.ch/de/pdf/markus_furrer_et_al_schlussbericht_aufarbeitung_kinderheime_311juli2012.pdf, Zugriff am 12.9.2017.

Akermann, Martina, Jenzer, Sabine, Meier, Thomas, Vollenweider, Janine: Kinderheim und Sekundarschule St. Iddazell. Historische Untersuchung. Bericht der BLG Beratungsstelle für Landesgeschichte Zürich zuhanden des Vereins Kloster Fischingen. Zürich 2014. www.zora.uzh.ch/id/eprint/102008/1/St.Iddazell-Bericht.pdf, Zugriff am 12.9.2017.

Amstutz, Gabriela, O'Connor, Mona: Internationale Adoption: Die Umsetzung des Haager Adoptionsübereinkommens in der Schweiz: Eine Untersuchung mit Empfehlungen aus Sicht der Sozialarbeit. Diplomarbeit an der Berner Fachhochschule, Hochschule für Sozialarbeit HSA Bern. Bern 2002.

Bitter, Sabine, Nad-Abonji, Nathalie: Tibetische Kinder für Schweizer Familien. Die Aktion Aeschimann. 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 Amts für Soziales des Departements des Innern des Kantons St. Gallen, vom 29.11.2018.

Bühler, Rahel, Galle, Sara, Grossmann, Flavia, Lavoyer, Matthieu, Neuhaus, Emmanuel, Mülli, Michael, Ramsauer, Nadja: Ordnung, Moral und Zwang. Administrative Versorgungen und Behördenpraxis. Ordre, morale et contrainte. Internements administratifs et pratique des autorités. Hg. von der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen, Band 7. Zürich 2019.

Bundesamt für Justiz (Hg.), 100 Jahre Bundesamt für Justiz. Bern 2002. Siehe: https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/ueberuns/bj/broschuere/bj-brosch-d.pdf, Zugriff am 20.11.2019.

Businger, Susanne, Ramsauer, Nadja: «Genügend goldene Freiheit gehabt». Heimplatzierungen von Kindern und Jugendlichen im Kanton Zürich, 1950–1990. Zürich 2019.

Businger, Susanne, Janett, Mirjam, Ramsauer, Nadja: «Gefährdete Mädchen» und «verwahrloste Buben». Behördliche Fremdplatzierungspraxis in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Basel-Stadt und Zürich, in: Hauss, Gisela, Gabriel, Thomas, Lengwiler, Martin (Hg.): Heimerziehung in der Schweiz. Nationale und internationale Perspektiven. Zürich 2018, S. 77–99.

Businger, Susanne, Ramsauer, Nadja: Behördliche Einflussnahme auf den Übergang Jugendlicher ins Erwachsenenalter im Kanton Zürich, 1950er bis 80er Jahre, in: Hauss, Gisela, Gabriel, Thomas, Lengwiler, Martin (Hg.): Heimerziehung in der Schweiz. Nationale und internationale Perspektiven. Zürich 2018, S. 273–285.

Businger, Susanne, Ramsauer, Nadja: «Sie ist verschwenderisch und kann nicht sparen» – Begründungen und Wissensproduktion in Vormundschaftsbehörden im Kanton Zürich in den 1950er und 1960er Jahren, in: Messmer, Heinz (Hg.): Fallwissen. Wissensgebrauch in Praxiskontexten der Sozialen Arbeit. Opladen 2017, S. 23–48.

Buske, Sybille: Fräulein Mutter und ihr Bastard. Eine Geschichte der Unehelichkeit in Deutschland 1900–1970. Göttingen 2004.

Destradi, Sandra: Nach dem Bürgerkrieg – Welche Zukunft für Sri Lanka? In: GIGA Focus, German Institute of Global and Area Studies, Institut für Asien-Studien, Nr. 6 / 2009, S. 1–8.

Furrer, Markus, Heiniger, Kevin, Huonker, Thomas, Jenzer, Sabine, Praz, Anne-Françoise: Einleitung, in: dies: Fürsorge und Zwang: Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz 1850–1980. Basel 2014, S. 7–23.

Furrer, Markus, Heiniger, Kevin, Huonker, Thomas, Jenzer, Sabine, Praz, Anne-Françoise (Hg.): Fürsorge und Zwang. Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz 1850–1980. Basel 2014.

Galle, Sara: Kindswegnahmen. Das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge. Zürich 2016.

Galle, Sara, Meier, Thomas: Von Menschen und Akten. Die Aktion «Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute. Zürich 2009.

Germann, Urs: Zur Nacherziehung versorgt. Die administrative Versorgung von Jugendlichen im Kanton Bern 1942–1973, in: Berner Zeitschrift für Geschichte, Jg. 80 (2018), Nr. 1, S. 7–43.

Gnädinger, Beat, Rothenbühler, Verena (Hg.): Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981. Zürich 2018.

Hafner, Urs, Janett, Mirjam: Draussen im Heim: die Kinder der Steig, Appenzell 1945–1984: Historischer Bericht zuhanden der Standeskommission Appenzell Innerrhoden. Appenzell 2017.

Hafner, Urs: Heimkinder. Eine Geschichte des Aufwachsens in der Anstalt. Baden 2011.

Hafner, Wolfgang: Pädagogik, Heime, Macht – eine historische Analyse. Zürich 2014.

Hauss, Gisela. Die Einrichtung der Amtsvormundschaft: Erste Ansätze einer städtischen Jugendfürsorge. In: Hauss, Gisela, Ziegler, Béatrice: Helfen, Erziehen, Verwalten. Beiträge zur Geschichte der Sozialen Arbeit in St. Gallen. Zürich 2010, S. 115–128.

Hauss, Gisela, Gabriel, Thomas, Lengwiler, Martin (Hg.): Fremdplatziert: Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990. Zürich 2018.

Hauss, Gisela, Ziegler, Béatrice, Cagnazzo, Karin, Gallati, Mischa (Hg.): Eingriffe ins Leben. Fürsorge und Eugenik in zwei Schweizer Städten (1920–1950). Zürich 2012.

Hauss, Gisela, Ziegler, Béatrice: Eugenische Praxis im Kontext machtvoller Institutionen. Vergleiche und Verbindungslinien, in: Hauss, Gisela, Ziegler, Beatrice, Cagnazzo, Karin, Gallati, Mischa (Hg.): Eingriffe ins Leben. Fürsorge und Eugenik in zwei Schweizer Städten (1920–1950). Zürich 2012, S. 183–190.

Hauss, Gisela, Ziegler, Béatrice: Helfen, Erziehen, Verwalten. Beiträge zur Geschichte der Sozialen Arbeit in St. Gallen. Zürich 2010.

Hauss, Gisela, Ziegler, Béatrice: Sterilisation bei Armen und Unmündigen. Eine Untersuchung der Vormundschaftspraxis in den Städten St. Gallen und Bern, in: Wecker, Regina, Braunschweig, Sabine, Imboden, Gabriela, Küchenhoff, Bernhard, Ritter, Hans Jakob (Hg.): Wie nationalsozialistisch ist die Eugenik? Internationale Debatten zur Geschichte der Eugenik im 20. Jahrhundert. Wien, Köln, Weimar 2009, S. 75–91.

Heiniger, Kevin: Krisen, Kritik und Sexualnot. Die «Nacherziehung» männlicher Jugendlicher in der Anstalt Aarburg (1893–1981). Zürich 2016.

Jenzer, Sabine: Die «Dirne», der Bürger und der Staat. Private Erziehungsheime für junge Frauen und die Anfänge des Sozialstaates in der Deutschschweiz, 1870er bis 1930er Jahre. Köln, Weimar, Wien 2014.

Kury, Patrick: Wer agiert? Der Überfremdungsdiskurs und die schweizerische Flüchtlingspolitik, in: Eder, Franz Xaver (Hg.): Historische Diskursanalysen. Genealogie, Theorie, Anwendungen. Wiesbaden 2006, S. 205–222.

Landwehr, Achim: Historische Diskursanalyse. 2. Auflage. Frankfurt am Main 2009.

Lengwiler, Martin, Hauss, Gisela, Gabriel, Thomas, Praz, Anne-Françoise: Bestandesaufnahme der bestehenden Forschungsprojekte in Sachen Verding- und Heimkinder. Bericht zuhanden des Bundesamts für Justiz EJPD. Basel 2013. www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/Bericht_Lengwiler_de.pdf, Zugriff am 12.9.2017.

Leuenberger, Marco, Seglias, Loretta (Hg.): Versorgt und vergessen. Ehemalige Verdingkinder erzählen. Zürich 2008.

Leuenberger, Marco, Mani, Lea, Rudin, Simone, Seglias, Loretta: «Die Behörde beschliesst» – zum Wohl des Kindes? Fremdplatzierte Kinder im Kanton Bern 1912–1978. Bern 2011.

Leuenberger, Marco, Seglias, Loretta: Geprägt fürs Leben. Lebenswelten fremdplatzierter Kinder in der Schweiz im 20. Jahrhundert. Zürich 2015.

Loibl, Elvira: The Transnational Illegal Adoption Market: A Criminological Study of the German and Dutch Intercountry Adoption Systems, eleven international publishing, 2019.

Luchsinger, Christine: «Niemandskinder». Erziehung in den Heimen der Stiftung Gott hilft 1916–2016 (Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte, Bd. 33). Chur 2016.

Macedo, Fàbio: Action humanitaire et adoption d'enfants étrangers en Suisse. Le cas de Terre des Hommes (1960–1969), in: Relations internationales 2015/2, Nr. 161, S. 81–94.

Magnin, Chantal: Der Alleinernährer. Eine Rekonstruktion der Ordnung der Geschlechter im Kontext der sozialpolitischen Diskussion von 1945 bis 1960 in der Schweiz, in: Gilomen, Hans-Jörg, Guex, Sébastien, Studer, Brigitte (Hg.): Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert. Zürich 2002, S. 387–400.

Matter, Sonja: «Leichte Tätlichkeit» oder «schwere Misshandlung»? Deutungen legitimer und illegitimer ehelicher Gewalt in Luzerner Scheidungsprozessen der 1940er Jahren, in: Traverse. Zeitschrift für Geschichte, Jg. 12, Nr. 2 (2005), S. 65–82.

Montarsolo Laura: La recherche des origines et les risques liés à l'adoption internationale : L'exemple du Sri Lanka. Mémoire CIDE 2019/MIDE 16-18/03, Genève 2019. Siehe : https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2019/05/La-recherche-dorigines-et-les-risques-lie%CC%81s-a%CC%80-ladoption-internationale-1.pdf, Zugriff am 17.7.2019.

Müller, Elisabeth; Cottier, Michelle: Workshop 1: Interkulturelle Aspekte, in: Büchler, Andrea; Schwenzer, Ingeborg (Hg.): Internationale Adoption. Bern, Stämpfli Verlag, 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, hg. im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich. Zürich 2007.

Przyborski, Aglaja, Wohlrab-Sahr, Monika: Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch. 3. Auflage. München 2010.

Puenzieux, Dominique, Ruckstuhl, Brigitte: Medizin, Moral und Sexualität: die Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten Syphilis und Gonorrhöe in Zürich 1870–1920. Zürich 1994.

Puenzieux, Dominique, Ruckstuhl, Brigitte: «Dem Schwachen ein Schutz, dem Laster ein Damm». Die Sorge für «sittlich gefährdete» und «gefallene» junge Frauen: Ein Konzept von Schutz und Kontrolle um die Jahrhundertwende, in: Jaun, Rudolf, Studer, Brigitte (Hg.): Weiblich – männlich. Geschlechterverhältnisse in der Schweiz: Rechtsprechung, Diskurse, Praktiken. Zürich 1995, S. 219–230.

Ramsauer, Nadja: «Verwahrlost». Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugendfürsorge im schweizerischen Sozialstaat 1900–1945. Zürich 2000.

Ramsauer, Nadja, Staiger Marx, Alessandra: Winterthurer Kinder- und Jugendheime im gesellschaftlichen Kontext, 1950–1990, in: Bombach, Clara, Gabriel, Thomas, Keller, Samuel, Ramsauer, Nadja, Staiger Marx, Alessandra: Zusammen alleine. Alltag in Winterthurer Kinder- und Jugendheimen 1950–1990 (Neujahrsblatt der Stadtbibliothek Winterthur, Bd. 354). Zürich 2017, S. 13–56.

Ries, Markus, Valentin Beck (Hg.): Hinter Mauern. Fürsorge und Gewalt in kirchlich geführten Erziehungsanstalten im Kanton Luzern. Zürich 2013.

Rietmann, Tanja: «Liederlich» und «Arbeitsscheu». Die administrative Anstaltsversorgung im Kanton Bern (1884–1981). Zürich 2013.

Rietmann, Tanja: Fürsorgerische Zwangsmassnahmen. Anstaltsversorgungen, Fremdplatzierungen und Entmündigungen in Graubünden im 19. und 20. Jahrhundert (Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte, Bd. 34). Chur 2017.

Sarasin, Philipp: Diskurstheorie und Geschichtswissenschaft, in: Keller, Reiner; Hirseland, Andreas; Schneider, Werner (Hg.): Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Bd. 1. Wiesbaden 2001, S. 53–79.

Sarasin, Philipp: Geschichtswissenschaft und Diskursanalyse. Frankfurt a. M. 2003.

Sarasin, Philipp: Diskursanalyse, in: Goertz, Hans-Jürgen (Hg.): Geschichte. Ein Grundkurs. Reinbek b. H. 2007^{3}, S. 199–217.

Schär, Renate: «Erziehungsanstalten unter Beschuss». Heimkampagne und Heimkritik in der Schweiz in den 1970er Jahren. Lizentiatsarbeit, Historisches Institut der Universität Bern. Bern 2006.

Schnegg, Brigitte: Armut und Geschlecht, in: Head, Anne-Lise, Schnegg, Brigitte (Hg.): Armut in der Schweiz (17. – 20. Jh.) (Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Jg. 7). Zürich 1989, S. 9–17.

Schwenzer, Ingeborg: Internationale Adoption. Schriftenreihe zum Familienrecht FAMPRA.ch, hg. von Ingeborg Schwenzer, Andrea Büchler. Bern 2009.

Tanner, Jakob: Die Schweiz in den 1950er Jahren. Prozesse, Brüche, Widersprüche, Ungleichzeitigkeiten, in: Blanc, Jean-Daniel, Luchsinger, Christine (Hg.): Achtung: die 50er Jahre! Annäherungen an eine widersprüchliche Zeit. Zürich 1994, S. 19–50.

Thane, Pat: Unmarried Motherhood in Twentieth-Century England, in: Women's History Review, Jg. 20 (2011), Nr. 1, S. 11–29.

Unabhängige Expertenkommission Ingenbohl: Ingenbohler Schwestern in Kinderheimen. Erziehungspraxis und institutionelle Bedingungen unter besonderer Berücksichtigung von Rathausen und Hohenrain. Schlussbericht 2013. www.kloster-ingenbohl.ch/wp-content/uploads/2013/08/Schlussbericht-Expertenkommission-230113.pdf, Zugriff am 12.9.2017.

Van Rossen, Sanne, Ambaum, Maurice: Het verdriet van Sri Lanka. Uitgeverij Brónsgreun 2017.

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.

9 Angaben zu den Autorinnen

Sabine Bitter studierte an der Universität Basel und an der Freien Universität Berlin Geschichte und Germanistik. Sie schloss das Studium mit einer Lizentiatsarbeit über die erste industrielle Armenerziehungsanstalt der Schweiz ab. Im Rotpunktverlag ist von ihr und Nathalie Nad-Abonji 2018 ein Buch über die Adoption von tibetischen Kindern erschienen: «Tibetische Kinder für Schweizer Familien: Die Aktion Aeschimann». Sabine Bitter hat 2018 zudem für den Kanton St. Gallen einen Bericht über die Adoptionen aus Sri Lanka in den 1980er-Jahren verfasst. Sie war im vorliegenden Projekt wissenschaftliche Mitarbeiterin. Sie arbeitet als Redaktorin bei SRF 2 Kultur.

Annika Bangerter studierte an der Universität Basel und am University College of London Soziologie und Germanistik. Ihren Master schloss sie mit Schwerpunkt politischer Soziologie ab. Als Journalistin hat sie sich mit dem Thema internationale Adoptionen auseinandergesetzt. Im vorliegenden Projekt war sie ebenfalls wissenschaftliche Mitarbeiterin. Sie arbeitet als Redaktorin bei CH-Media.

Nadja Ramsauer ist Historikerin und Professorin 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 und Adoptionen. Kürzlich war sie Co-Forschungsleiterin zur Behördenpraxis in der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen, die im Auftrag des Bundesrats die Geschichte der Anstaltsversorgungen in der Schweiz bis 1981 untersucht hat. Nadja Ramsauer hat das vorliegende Forschungsvorhaben geleitet.

Abkürzungsverzeichnis

BFA	Bundesamt für Ausländerfragen
BGA	Bureau genevois d'Adoption
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BJ	Bundesamt für Justiz
CH-BAR	Bundesarchiv
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
Eidg.	Eidgenössisch
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Frepo	Fremdenpolizei
IPR	Internationales Privatrecht
KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes
PAVO	Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977
SASLP	Service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement, Kanton Genf
StABE	Staatsarchiv Bern
StASG	Staatsarchiv St. Gallen
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch von 1937 (in Kraft seit 1942)
TdH	Terre des hommes
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch von 1907 (in Kraft seit 1912)

10 Anhang

Anhang 1: Erteilte Einreisebewilligungen an ausländische Pflegekinder, nach Staatsangehörigkeit, 1970 bis 1979

Anhang 2: Erteilte Einreisebewilligungen an ausländische Pflegekinder, nach Staatsangehörigkeit, 1980 bis 1989

Anhang 3: Erteilte Einreisebewilligungen an ausländische Pflegekinder, nach Staatsangehörigkeit, 1990 bis 1999

Anhang 4: Adoptionen nach Staatsangehörigkeit vor der Adoption und Wohnkanton 1979 bis 2017, Sri Lanka

Anhang 1

Bundesamt für Migration BFM, Zentrales Ausländerregister, Statistikdienst, CH-3003 Bern-Wabern
Office fédéral des migrations ODM, Registre central des étrangers, Service de la statistique, CH-3003 Berne-Wabern

Erteilte Einreisebewilligungen an ausländische Pflegekinder, die im Hinblick auf eine spätere Adoption oder aus anderen Gründen aufgenommen werden nach Staatsangehörigkeit, 1970 bis 1979

Autorisations d'entrée accordées à des enfants étrangers placés en vue d'adoption ou placés pour d'autres motifs, par nationalité, de 1970 à 1979

1011.A

Frühere Staatsangehörigkeit Ancienne nationalité	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Gesamttotal / Total général	169	94	148	265	380	514	553	381	465	551
Europa / Europe	1	1	5	1	9	33	140	114	137	93
Afrika / Afrique 1)	7	3	3	3	7	17	11	11	16	20
Arabische Staaten/Etats arabes	12	1	6	7	12	7	28	14	19	15
Nordamerika /Amérique du Nord	-	-	-	-	-	1	3	2	3	5
Mittelamerika/Amérique centrale	1	-	-	-	2	6	8	9	16	61
Südamerika / Amérique du sud	2	-	14	31	52	66	76	85	130	147
Asien / Asie 1)	146	89	120	223	298	384	284	144	144	210
Ozeanien / Océanie	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-
Staatenlose/Apatrides	-	-	-	-	-	-	2	1	-	-
EUROPA / EUROPE:	1	1	5	1	9	33	140	114	137	93
204 Belgien / Belgique	-	-	-	-	-	-	-	1	3	1
205 Bulgarien / Bulgarie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
206 Dänemark / Danemark	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
207 Deutschland BRD Rép.féd.d'Allemagne	1	-	1	-	1	13	35	27	25	19
211 Finnland	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
212 Frankreich / France	-	-	1	-	-	3	25	22	32	20
214 Griechenland / Grèce	-	-	-	1	1	4	-	2	5	1
215 Grossbritannien Grande-Bretagne	-	-	-	-	-	-	2	1	1	2
216 Irland / Irlande	-	-	-	-	-	-	2	-	1	-
218 Italien / Italie	-	-	-	-	-	2	32	21	21	19
220 Jugoslawien / Yougoslavie	-	1	2	-	4	1	8	10	14	9
223 Luxemburg / Luxembourg	-	-	-	-	-	1	2	-	-	1
227 Niederlande / Pays-Bas	-	-	-	-	-	-	1	-	2	1
228 Norwegen / Norvège	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
229 Oesterreich / Autriche	-	-	-	-	-	5	9	15	8	4
230 Polen / Pologne	-	-	-	-	1	1	2	-	1	3
231 Portugal	-	-	-	-	-	-	2	4	6	2
232 Rumänien / Roumanie	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-
234 Schweden / Suède	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
236 Spanien / Espagne	-	-	-	-	1	3	12	8	10	7
239 Türkei / Turquie	-	-	1	-	1	-	3	1	8	4
240 Ungarn / Hongrie	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-
242 Zypern / Chypre	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

AFRIKA / AFRIQUE: 1)	7	3	3	3	7	17	11	11	16	20
305 Angola	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
302 Aethiopien / Ethiopie	-	-	-	-	-	-	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, Principe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
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.Centralafricaine	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
340 Zimbabwe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
ARABISCHE STAATEN (AFRIKA): ETATS ARABES (AFRIQUE):	7	1	2	3	9	4	10	6	11	7
359 Agypten / Egypte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
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 Etats 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 Etats-Unis d'Amérique	-	-	-	-	-	1	2	2	3	5
MITTELAMERIKA/AMÉRIQUE CENTRAL	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	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37
SÜDAMERIKA / AMERIQUE 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 / Equador	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 Etats arabes

Frühere Staatsangehörigkeit Ancienne nationalité	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
ASIEN / ASIE: 1)	146	89	120	223	298	384	284	144	144	210
546 Bangladesh	-	-	10	6	8	27	36	39	26	5
507 China(Taiwan) / Chine(Taïwan)	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
508 China VR / Rép.pop.de Chine	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-
509 Hong Kong	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-
510 Indien / Inde	1	4	7	26	28	23	24	34	70	144
511 Indonesien / Indonésie	-	-	1	-	1	2	3	2	2	14
513 Iran	-	-	4	1	4	6	2	4	2	3
514 Israel / Israël	-	-	2	-	-	1	1	-	1	-
515 Japan / Japon	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
518 Kampuchea	-	-	1	3	11	2	2	-	-	1
530 Korea / Corée	105	18	63	156	208	277	181	38	4	6
522 Laos	-	-	2	-	2	2	-	2	-	-
525 Malaysia	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-
529 Nepal / Népal	2	-	-	1	1	2	-	2	2	6
533 Pakistan	-	-	-	-	-	-	2	-	-	2
534 Philippinen / Philippines	-	-	2	-	5	5	7	3	9	2
537 Singapur / Singapour	-	-	1	-	1	1	-	-	-	-
506 Sri Lanka	-	-	-	-	3	3	7	10	18	16
542 Thailand / Thaïlande	-	1	3	3	2	5	4	6	8	6
543 Tibet (VR China) Tibet, (Rép.pop.d.Chine)	-	-	3	2	2	1	-	3	-	-
545 Vietnam	38	66	21	25	21	26	9	1	2	4
ARABISCHE STAATEN (ASIEN): ETATS ARABES (ASIE):	5	-	4	4	3	3	18	8	8	8
532 Vereinigte Arabische Emirate Emirats arabes unis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
517 Jordanien / Jordanie	-	-	-	-	-	-	2	3	1	1
521 Kuwait / Koweit	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
523 Libanon / Liban	5	-	4	4	3	3	16	4	7	7
OZEANIEN / OZEANIE:	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-
601 Australien / Australie	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-
607 Neuseeland / Nouvelle-Zélande	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
671 Französisch Polynesien Polynésie française	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Anhang 2

Bundesamt für Migration BFM, Zentrales Ausländerregister, Statistikdienst, CH-3003 Bern-Wabern
Office fédéral des migrations ODM, Registre central des étrangers, Service de la statistique, CH-3003 Berne-Wabern

Erteilte Einreisebewilligungen an ausländische Pflegekinder, die im Hinblick auf eine spätere Adoption oder aus anderen Gründen aufgenommen werden nach Staatsangehörigkeit, 1980 bis 1989

Autorisations d'entrée accordées à des enfants étrangers placés en vue d'adoption ou placés pour d'autres motifs, par nationalité, de 1980 à 1989

1011.A

Frühere Staatsangehörigkeit Ancienne nationalité	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gesamttotal / Total général	868	847	659	536	535	592	544	575	492	509
Europa / Europe	83	64	37	13	22	31	32	45	20	33
Afrika / Afrique 1)	20	11	13	10	12	13	15	30	32	34
Arabische Staaten/Etats arabes	14	12	8	7	9	11	7	10	15	11
Nordamerika /Amérique du Nord	1	2	3	1	2	1	4	3	2	1
Mittelamerika/Amérique centrale	18	19	29	19	24	27	29	37	42	22
Südamerika / Amérique du Sud	346	285	144	191	172	224	200	237	230	229
Asien / Asie 1)	384	450	424	295	292	285	256	213	149	178
Ozeanien / Océanie	-	3	1	-	-	-	1	-	1	-
Staatenlose/Apatrides	2	1	-	-	2	-	-	-	1	1
EUROPA / EUROPE:	83	64	37	13	22	31	32	45	20	33
204 Belgien / Belgique	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
205 Bulgarien / Bulgarie	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
206 Dänemark / Danemark	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
207 Deutschland / Allemagne	14	6	8	5	2	4	1	1	1	1
211 Finnland / Finlande	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
212 Frankreich / France	14	7	3	1	-	-	-	1	-	1
214 Griechenland / Grèce	3	-	4	-	-	3	-	1	-	-
215 Grossbritannien / Grande-Bretagne	2	1	2	-	-	-	-	-	-	-
216 Irland / Irlande	1	-	-	-	1	-	1	-	-	-
218 Italien / Italie	17	14	3	2	1	3	-	-	-	2
220 Ex-Jugoslawien / Ex-Yougoslavie	9	11	4	-	4	3	3	3	1	3
250 Kroatien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
223 Luxemburg / Luxembourg	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
227 Niederlande / Pays-Bas	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
228 Norwegen / Norvège	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
229 Oesterreich / Autriche	3	6	2	1	2	-	-	-	-	1
230 Polen / Pologne	2	2	1	-	3	4	2	2	1	12
231 Portugal	3	6	4	2	5	3	9	5	8	5
232 Rumänien / Roumanie	1	1	1	2	3	7	12	28	6	4
253 Serbien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
234 Schweden / Suède	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
236 Spanien / Espagne	4	3	1	-	1	-	2	-	-	-
235 Russland / Russie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
238 Tschechoslowakei/Tchécoslovaquie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
239 Türkei / Turquie	8	3	3	-	-	4	1	4	2	4
265 Ukraine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
240 Ungarn / Hongrie	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
242 Zypern / Chypre	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-

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 Aethiopien / Ethiopie	-	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 et Principe	-	-	-	-	-	-	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 Zimbabwe	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
ARABISCHE STAATEN (AFRIKA): ETATS ARABES (AFRIQUE):	3	8	-	-	-	1	-	1	1	3
359 Aegypten / Egypte	-	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 Etats 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 Etats-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	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SÜDAMERIKA / AMERIQUE 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 / Equateur	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	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
ASIEN / ASIE: 1)	384	450	424	295	292	285	256	213	149	178
546 Bangladesh	2	-	-	-	-	-	1	-	-	-
507 China(Taiwan) / Chine(Taïwan)	5	-	3	1	1	1	1	3	2	1
508 China VR / Rép.pop.de Chine	-	6	-	-	1	2	1	-	1	2
509 Hong Kong	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
510 Indien / Inde	220	225	221	129	135	157	125	133	108	118
511 Indonesien / Indonésie	32	55	49	39	-	1	1	-	-	1
512 Irak	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
513 Iran	2	-	-	1	-	-	-	-	1	-
514 Israel / Israël	1	-	5	4	5	6	7	4	6	3
515 Japan / Japon	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
518 Kampuchea	5	1	-	-	-	-	-	-	-	-
563 Kasachstan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
530 Korea / Corée	1	-	-	1	-	-	-	-	1	3
522 Laos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
525 Malaysia	2	-	-	-	3	-	-	-	-	1
529 Nepal / Népal	8	6	6	6	3	4	-	-	3	-
533 Pakistan	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
534 Philippinen / Philippines	9	7	4	10	5	6	9	12	5	15
537 Singapur / Singapour	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-
506 Sri Lanka	82	138	121	97	123	96	92	37	5	20
542 Thailand / Thaïlande	9	5	8	7	15	12	17	18	14	13
543 Tibet (VR China) Tibet, (Rép.pop.d.Chine)	-	1	2	-	-	-	2	4	3	1
545 Vietnam	6	3	5	-	1	-	-	2	-	-
ARABISCHE STAATEN (ASIEN): ETATS ARABES (ASIE):	11	4	8	7	9	10	7	9	14	8
532 Vereinigte Arabische Emirate Emirats arabes unis	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
517 Jordanien / Jordanie	1	-	2	-	2	-	-	-	-	1
521 Kuwait / Koweit	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
523 Libanon / Liban	10	4	6	7	7	9	7	9	14	7
OZEANIEN / OCÉANIE:	-	3	1	-	-	-	1	-	1	-
601 Australien / Australie	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-
607 Neuseeland / Nouvelle-Zélande	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
671 Französisch Polynesien / Polynésie França	-	1	1	-	-	-	1	-	-	-

1) Ohne arabische Staaten / Sans les Etats arabes

Anhang 3

Bundesamt für Migration BFM, Zentrales Ausländerregister, Statistikdienst, CH-3003 Bern-Wabern
Office fédéral des migrations ODM, Registre central des étrangers, Service de la statistique, CH-3003 Berne-Wabern

Erteilte Einreisebewilligungen an ausländische Pflegekinder, die im Hinblick auf eine spätere Adoption oder aus anderen Gründen aufgenommen werden

nach Staatsangehörigkeit, 1990 bis 1999

Autorisations d'entrée accordées à des enfants étrangers placés en vue d'adoption ou placés pour d'autres motifs, par nationalité, de 1990 à 1999

1011.A Frühere Staatsangehörigkeit Ancienne nationalité	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gesamttotal / Total général	759	823	637	541	519	503	466	456	518	496
Europa / Europe	194	192	149	101	111	85	92	93	165	134
Afrika / Afrique	42	39	56	50	44	49	49	46	57	67
Nordamerika /Amérique du Nord	4	4	4	6	6	6	4	10	8	9
Mittelamerika/Amérique centrale	31	57	45	47	48	45	52	29	38	39
Südamerika / Amérique du Sud	304	297	208	143	142	147	135	121	101	114
Asien / Asie	177	231	171	194	167	170	123	155	149	133
Ozeanien / Océanie	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Staatenlose/Apatrides	7	3	4	-	1	1	-	-	-	-
Staat unbekannt / Etats inconnu	-	-	-	-	-	-	11	1	-	-
EUROPA / EUROPE:	194	192	149	101	111	85	92	93	165	134
201 Albanien / Albanie	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
204 Belgien / Belgique	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
252 Bosnien / Bosnie	-	-	-	-	2	-	1	1	1	-
205 Bulgarien / Bulgarie	1	-	1	1	1	1	7	6	14	22
206 Dänemark / Danemark	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
207 Deutschland / Allemagne	1	5	3	4	8	-	4	2	1	5
211 Finnland / Finlande	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
212 Frankreich / France	-	11	3	3	2	-	3	5	5	1
214 Griechenland / Grèce	1	-	1	2	2	-	-	-	-	-
215 Grossbritannien / Grande-Bretagne	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
216 Irland / Irlande	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
218 Italien / Italie	-	4	-	1	4	4	1	1	-	1
220 Ex-Jugoslawien / Ex-Yougoslavie	2	4	8	-	5	1	2	1	-	-
249 BR Jugoslawien / Rf. de Yougoslavi	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
259 Jugoslawien / Yougoslavie	-	-	-	-	-	-	3	1	4	-
256 Kosovo	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-
250 Kroatien /Croatie	-	-	-	6	-	3	1	-	1	-
261 Lettland / Lettonie	-	-	-	-	-	-	1	2	3	3
223 Luxemburg / Luxembourg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
255 Mazedonien / Macédoine	-	-	-	-	-	3	1	-	-	-
263 Moldawien / Moldavie	-	-	-	-	-	1	1	3	5	8
227 Niederlande / Pays-Bas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
228 Norwegen / Norvège	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
229 Oesterreich / Autriche	-	-	-	-	-	-	2	-	2	-
230 Polen / Pologne	16	8	12	2	4	4	4	2	1	3
231 Portugal	12	17	7	11	22	7	9	8	14	6
232 Rumänien / Roumanie	154	137	102	42	36	33	30	23	66	37
253 Serbien / Serbie	-	-	-	1	-	-	1	1	-	-
234 Schweden / Suède	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-
236 Spanien / Espagne	1	-	1	1	-	-	2	1	-	2
235 Russland / Russie	-	-	1	20	19	22	14	29	36	38
238 Tschechoslowakei/Tchécoslovaquie	1	-	1	-	-	-	1	-	-	1
239 Türkei / Turquie	5	3	4	-	2	2	1	1	1	1
265 Ukraine	-	-	-	1	1	-	1	4	10	6
240 Ungarn / Hongrie	-	2	3	6	3	2	1	2	-	-
242 Zypern / Chypre	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

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 Aegypten / Egypte	1	-	1	-	-	-	1	-	-	-
302 Aethiopien / Ethiopie	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 et 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 / Erythrée	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
340 Zimbabwe	-	-	-	-	-	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 Etats-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	-	-	-	-	-	-	-	-		-
441 Grenada/Grenade	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
SÜDAMERIKA / AMERIQUE 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 / Equateur	-	-	-	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	-	-	-	-	-	-	1	1	1	-
546 Bangladesh	6	-	2	-	-	2	-	-	-	-
507 China(Taiwan) / Chine(Taïwan)	3	1	2	-	1	-	-	1	-	1
508 China VR / Rép.pop.de Chine	1	5	2	1	1	2	3	4	1	2
509 Hong Kong	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
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	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	-	-

Anhang 4

-

Adoptionen nach Staatsangehörigkeit vor der Adoption und Wohnkanton 1979 bis 2017: Total Adoptionen in der Schweiz, davon Sri Lanka (CH und alle Kantone)

Jahr	**Total**	CH	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
1979	2 160	9	6	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
1980	1 583	4	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
1981	1 476	5	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
1982	1 507	39	11	3	5	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	1	0	0	6	1	4	0	1	0	2	0	2	0
1983	1 605	85	20	5	3	0	2	0	0	1	0	2	7	1	1	0	0	0	11	4	8	5	0	4	4	3	4	0
1984	1 504	120	28	11	9	0	0	1	0	0	0	5	6	0	0	3	0	0	11	4	13	5	2	6	4	3	5	4
1985	1 421	108	17	7	1	0	1	0	1	2	0	4	6	1	3	1	3	0	10	9	6	1	3	14	1	8	9	0
1986	1 430	123	20	8	6	1	1	0	0	0	1	4	7	0	2	0	0	0	11	3	11	7	0	17	7	2	14	1
1987	1 431	107	14	11	8	0	0	0	2	0	2	6	5	1	2	1	1	0	7	6	3	5	0	15	6	6	6	0
1988	1 274	100	20	8	5	0	1	0	3	1	0	3	1	1	8	1	0	2	6	6	9	4	2	7	3	4	5	0
1989	1 302	55	12	5	3	0	0	0	1	3	0	0	2	3	1	2	0	0	3	0	5	1	2	5	4	1	2	0
1990	1 198	23	2	1	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	2	1	0	0	4	0	3	0	0	1	1	0	4	0
1991	1 183	17	5	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	3	2	0	0	0	1	0	0	0
1992	1 223	21	6	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	3	0	3	1	0	0	0	0	1	0
1993	1 347	27	11	0	3	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	5	1	3	1	0	0	0	0	0	0
1994	1 158	18	3	1	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	5	1	0	2	1	1	0	0	0	0
1995	1 030	6	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0
1996	1 067	12	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	1	5	0	0	1	0	0	0	0
1997	1 043	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
1998	1 039	6	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0
1999	875	4	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
2000	808	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
2001	685	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
2002	702	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2003	815	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2004	854	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
2005	647	4	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
2006	656	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
2007	582	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
2008	575	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2009	512	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
2010	580	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
2011	509	3	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
2012	513	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2013	425	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2014	383	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2015	329	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2016	363	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2017	305	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Quelle: BEVNAT

© BFS

Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften

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