



Zulassung und zur Adoption zugelassene Organisationen

EIN PRAXISLEITFADEN

Leitfaden Nr. 2

**ZULASSUNG UND ZUR ADOPTION
ZUGELASSENE ORGANISATIONEN:**

**ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE
UND PRAXISLEITFADEN**

Leitfaden Nr. 2

**ZULASSUNG UND ZUR ADOPTION
ZUGELASSENE ORGANISATIONEN:**

**ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE
UND PRAXISLEITFADEN**

***Leitfaden Nr. 2 zum Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über
den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der
internationalen Adoption***

Herausgegeben unter
dem Imprint Family Law des Verlags Jordan Publishing Limited
21 St Thomas Street
Bristol BS1 6JS

Für die Haager Konferenz für Internationales Privatrecht
Ständiges Büro
Churchillplein 6b
2517 JW Den Haag
Niederlande
Telefon: +31(0)70 363 3303 Fax: +31(0)70 360 4867
E-Mail: secretariat@hcch.net Website: <http://www.hcch.net>

© Haager Konferenz für Internationales Privatrecht 2012

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk einschließlich aller seiner Teile darf nicht ohne das eingeholte schriftliche Einverständnis des Urheberrechtshabers wiedergegeben, in einem Datenabfragesystem gespeichert oder in irgendeiner Weise, auch nicht in Form von Fotokopien oder Aufzeichnungen, übermittelt werden. Ein entsprechendes Ersuchen ist an den Herausgeber zu richten.

British Library Cataloguing-in-Publication Data
Eine Katalog-Eintragung für dieses Buch ist bei der British Library
erhältlich. ISBN 978 94 90265 56 4

Veröffentlicht in Großbritannien durch Anthony Rowe Limited.

Titelbild von Jianzhi, 9 Jahre, aus Luoyang, Henan, China.

Diese deutschsprachige Übersetzung wurde freundlicherweise durch das Bundesamt für Justiz gefertigt. Es handelt sich hierbei um eine inoffizielle Übersetzung des Ursprungstextes, der in französischer und englischer Sprache (die offiziellen Sprachen der Haager Konferenz) auf der Website der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht www.hcch.net abrufbar ist. Die Übersetzung wurde nicht durch das Ständige Büro der Haager Konferenz überprüft und kann demzufolge nicht standardisierte Fachausdrücke enthalten.

Urheberrechtshinweis des Bundesamts für Justiz: Alle Rechte vorbehalten. Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Bundesamts für Justiz unzulässig und strafbar. Dieser Text steht unter einer Creative Commons Namensnennung_Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland Lizenz.

INHALTSVERZEICHNIS

	<i>Seite</i>
EINLEITUNG	10
KAPITEL 1 – DIE NOTWENDIGKEIT EINES ZULASSUNGSSYSTEMS	14
KAPITEL 2 – ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE DER ZULASSUNG	18
KAPITEL 3 – ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN ZUR VORGEHENSWEISE	30
KAPITEL 4 – DAS VERHÄLTNIS ZWISCHEN ZULASSUNG UND GENEHMIGUNG	37
KAPITEL 5 – DIE AUFGABEN DER ZUGELASSENEN ORGANISATIONEN	45
KAPITEL 6 – STRUKTUR UND MITARBEITER DER ZUGELASSENEN ORGANISATION	53
KAPITEL 7 – VERFAHREN ZUR ZULASSUNG VON UND AUFSICHT ÜBER ZUGELASSENE ORGANISATIONEN	62
KAPITEL 8 – KOSTEN INTERNATIONALER ADOPTIONEN	75
KAPITEL 9 – BEITRÄGE UND SPENDEN	92
KAPITEL 10 – VERFAHREN MIT BETEILIGUNG ZUGELASSENER ORGANISATIONEN IN HEIMATSTAATEN UND DAMIT VERBUNDENE HERAUSFORDERUNGEN	100
KAPITEL 11 – VERFAHREN MIT BETEILIGUNG ZUGELASSENER ORGANISATIONEN IN AUFNAHMESTAATEN UND DAMIT VERBUNDENE HERAUSFORDERUNGEN	107
KAPITEL 12 – ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN STAATEN, BEHÖRDEN UND ZUGELASSENEN ORGANISATIONEN	117
KAPITEL 13 – ANERKANNTE (NICHT ZUGELASSENE) PERSONEN UND ORGANISATIONEN GEMÄSS ARTIKEL 22 ABSATZ 2	129

AUSFÜHRLICHES INHALTSVERZEICHNIS

	<i>Seite</i>
EINLEITUNG	10
KAPITEL 1 – DIE NOTWENDIGKEIT EINES ZULASSUNGSSYSTEMS	14
1.1 Hintergrund	14
1.2 Die Zulassung als Schutzmechanismus des Übereinkommens	15
KAPITEL 2 – ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE DER ZULASSUNG	18
2.1 Allgemeine Grundsätze	18
2.1.1 Grundsätze des Haager Übereinkommens von 1993	18
2.2 Standards für zugelassene Organisationen	19
2.3 Zulassungsgrundsätze	20
2.3.1 Grundsatz Nr. 1: Grundsatz der Professionalität und Ethik bei Adoptionen	20
2.3.2 Grundsatz Nr. 2: Grundsatz der gemeinnützigen Zwecke	22
2.3.3 Grundsatz Nr. 3: Grundsatz der Verhinderung unstatthafter Vermögensvorteile	23
2.3.4 Grundsatz Nr. 4: Grundsatz des Nachweises und der Bewertung von Kompetenz unter Zuhilfenahme von Kriterien für Zulassung und Genehmigung	25
2.3.4.1 Kriterien für die Zulassung	25
2.3.4.2 Kriterien für die Genehmigung	26
2.3.5 Grundsatz Nr. 5: Grundsatz der Rechenschaftspflicht der zugelassenen Organisationen	27
2.3.6 Grundsatz Nr. 6: Grundsatz des Einsatzes von Repräsentanten, die nach ethischen Grundsätzen handeln	28
2.3.7 Grundsatz Nr. 7: Grundsatz der Ausstattung von Behörden mit angemessenen Befugnissen und Mitteln	29
KAPITEL 3 – ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN ZUR VORGEHENSWEISE	30
3.1 Was ist eine zugelassene Organisation?	30
3.2 Ist es verpflichtend, auf zugelassene Organisationen zurückzugreifen?	30
3.2.1 Die Verpflichtung zur Mitteilung an das Ständige Büro	31
3.3 Wahl der für die Erteilung von Zulassungen zuständigen Behörde	31
3.4 Kontrolle der Zahl der zugelassenen Organisationen	32
3.4.1 Im Aufnahmestaat	32
3.4.2 Im Heimatstaat	33
3.5 Wahl ausländischer Partnerstaaten für die Zusammenarbeit bei internationalen Adoptionen	33
3.6 Datenschutz	34
3.7 Zuschüsse für zugelassene Organisationen	35
3.8 Internetwerbung	35
KAPITEL 4 – DAS VERHÄLTNISS ZWISCHEN ZULASSUNG UND GENEHMIGUNG	37
4.1 Was ist eine Zulassung?	37
4.1.1 Warum ist die Zulassung notwendig?	37
4.2 Was ist eine Genehmigung?	38
4.2.1 Bedeutung des Ausdrucks „tätig werden“ in Artikel 12	39
4.2.2 Warum ist die Genehmigung notwendig?	39
4.2.3 Warum ist hinsichtlich der Genehmigung eine Zusammenarbeit zwischen Aufnahme- und Heimatstaat notwendig?	40
4.2.4 Warum sollten für die Genehmigung Kriterien aufgestellt werden?	41

4.3	Begrenzung der Zahl der zugelassenen Organisationen im Aufnahmestaat	41
4.4	Begrenzung der Zahl zugelassener Organisationen, die die Genehmigung erhalten, in Heimatstaaten tätig zu werden	41
4.5	Das Verhältnis zwischen Zulassung und Genehmigung	43
KAPITEL 5 – DIE AUFGABEN DER ZUGELASSENEN ORGANISATIONEN		45
5.1	Aufgaben der Zentralen Behörde und der zugelassenen Organisation	45
5.1.1	Besondere Aufgaben der Zentralen Behörde	45
5.1.2	Aufgaben der Zentralen Behörde, die zugelassenen Organisationen übertragen werden können	46
5.2	Rolle und Aufgaben der zugelassenen Organisationen	48
5.2.1	Im Heimatstaat	49
5.2.2	Im Aufnahmestaat	50
5.2.3	Im Heimatstaat: Die Aufgaben einer ausländischen zugelassenen Organisation	51
KAPITEL 6 – STRUKTUR UND MITARBEITER DER ZUGELASSENEN ORGANISATION		53
6.1	Leitbild, Aufgabe und Ziel einer zugelassenen Organisation	53
6.2	Struktur der zugelassenen Organisation	54
6.3	Mitarbeiter der zugelassenen Organisation	54
6.3.1	Fachpersonal	55
6.3.2	Sonstiges Personal	56
6.3.3	Ehrenamtliche Helfer	56
6.4	Repräsentanten ausländischer zugelassener Organisationen im Heimatstaat	57
6.4.1	Wie geeignete Verfahrensweisen bei der Zusammenarbeit mit Repräsentanten zu erreichen sind	58
6.4.2	Sonstige Mitarbeiter der ausländischen zugelassenen Organisation im Heimatstaat	59
6.5	Sonstige Fragen zu Mitarbeitern zugelassener Organisationen	59
6.5.1	Länderexperten bei den zugelassenen Organisationen in den Aufnahmestaaten	59
6.5.2	Personalschlüssel	60
6.5.3	Ausbildung des Personals	60
6.5.4	Formale Anforderungen (schriftlicher Arbeitsvertrag)	60
6.6	Finanzierung	60
KAPITEL 7 – VERFAHREN ZUR ZULASSUNG VON UND AUFSICHT ÜBER ZUGELASSENE ORGANISATIONEN		62
7.1	Rechenschaftspflicht der zugelassenen Organisationen	62
7.2	Zulassungsverfahren	62
7.2.1	Antrag auf Zulassung	62
7.2.2	Dokumente zur Stützung des Zulassungsantrags	62
7.2.3	Zulassungszeitraum	63
7.2.4	Nichtübertragbarkeit der Zulassung	64
7.2.5	Nichterteilung oder Verweigerung einer Zulassung	64
7.3	Dokumente zur Stützung des Antrags einer zugelassenen Organisation auf Genehmigung des Aufnahmestaates, in einem Heimatstaat tätig zu werden	64
7.4	Aufsicht über und Betreuung der zugelassenen Organisationen	65
7.4.1	Wer kann die zugelassenen Organisationen beaufsichtigen und überprüfen?	66
7.4.2	Überprüfung der Arbeitsweise der zugelassenen Organisationen	67
7.4.3	Die finanzielle Situation der zugelassenen Organisationen	70
7.4.4	Zugelassenen Organisationen können Beschränkungen auferlegt werden	71
7.4.5	Sanktionen für die Verletzung von Vorschriften	71

	7
7.4.6 Veränderungen in der Zusammensetzung der zugelassenen Organisation	73
7.5 Neuerteilung der Zulassung	73
7.5.1 Bedingungen für die Neuerteilung einer Zulassung	73
7.5.2 Bedingungen für die Neuerteilung einer Genehmigung	74
7.5.3 Gültigkeitsdauer einer neuerteilten Zulassung	74
7.5.4 Verweigerung einer Neuerteilung der Zulassung	74
7.6 Wenn die zugelassene Organisation ihre Arbeit einstellt: Verfahrensweisen zum Umgang mit offenen Fällen	74
KAPITEL 8 – KOSTEN INTERNATIONALER ADOPTIONEN	75
8.1 Bedenken bezüglich der Kosten	76
8.1.1 Begrenzung der Kosten und Gebühren	76
8.2 Pflichten aus dem Übereinkommen	77
8.3 Kostenarten in Verbindung mit zugelassenen Organisationen	78
8.3.1 Grundlegende Betriebskosten einer zugelassenen Organisation	79
8.3.2 Vergütung für Repräsentanten und Mitarbeiter der zugelassenen Organisation im Heimatstaat	80
8.3.3 Sonstige Kosten angebotener Dienste (Honorare für Fachpersonal und Mitarbeiter, die nicht Angestellte der zugelassenen Organisation sind) und Reisekosten	81
8.4 Transparenz der Kosten	82
8.5 Zahlung der Kosten	83
8.6 Angemessene Kosten	84
8.7 Rechenschaftspflicht der Organisationen und Kostenkontrolle	85
KAPITEL 8 – ANHANG A Vorschlag für die Klassifizierung von Kosten im Bereich internationaler Adoptionen	86
KAPITEL 8 – ANHANG B Musterberechnung der tatsächlichen Kosten einer Adoption und Aufstellung des den künftigen Adoptiveltern berechneten Betrages	88
KAPITEL 9 – BEITRÄGE UND SPENDEN	92
9.1 Erinnerung an den Zweck internationaler Adoptionen	92
9.2 Die Empfehlungen der Spezialkommissionen	93
9.3 Beiträge und Spenden definieren	94
9.4 Beiträge und Spenden sind keine „Kosten“ der Adoption	95
9.5 Die Risiken bei der Gestattung von Beitragszahlungen	96
9.6 Kooperationsprojekte, die durch Beiträge von Eltern und zugelassenen Organisationen finanziert werden	96
9.6.1 Aufheben der Verknüpfung von Kooperationsprojekten und internationalen Adoptionen	97
9.7 Verschiedene Sichtweisen in Bezug auf Beiträge, Spenden und Kooperationsprojekte	98
9.7.1 Trennung der Tätigkeiten (Sichtweise Nr. 1)	98
9.7.2 Deckung der Bedürfnisse der Heimatstaaten (Sichtweise Nr. 2)	98
9.7.3 Erfolgreiche Projekte zugelassener Organisationen (Sichtweise Nr. 3)	99
9.8 Der zukünftige Umgang mit Beiträgen und Spenden	100
KAPITEL 10 – VERFAHREN MIT BETEILIGUNG ZUGELASSENER ORGANISATIONEN IN HEIMATSTAATEN UND DAMIT VERBUNDENE HERAUSFORDERUNGEN	100
10.1 Schutz von Kindern, die eines besonderen Schutzes bedürfen	100
10.2 Strukturelle Herausforderungen der Heimatstaaten im Hinblick auf Kinderschutz	101
10.3 Herausforderungen vor einer nationalen oder internationalen Adoption	102
10.3.1 Erste Phase: Beginn des Hilfebedarfs eines Kindes	102
10.3.2 Zweite Phase: Familienerhalt	103

10.3.2.1 Wenn der Familienerhalt nicht möglich ist; Freigabe und Zustimmung	104
10.3.3 Dritte Phase: Vorübergehende Betreuung und Heimunterbringung	105
10.4 Herausforderungen hinsichtlich der Adoptierbarkeit	106
10.4.1 Vierte Phase: Nationale Adoption oder dauerhafte Betreuung	106
KAPITEL 11 – VERFAHREN MIT BETEILIGUNG ZUGELASSENER ORGANISATIONEN IN AUFNAHMESTAATEN UND DAMIT VERBUNDENE HERAUSFORDERUNGEN	107
11.1 Vor der Adoption	107
11.1.1 Die Vorbereitung der künftigen Adoptiveltern und der Umgang mit ihren Erwartungen	107
11.1.2 Rechtliche Fähigkeit und Eignung der künftigen Adoptiveltern	108
11.1.3 Vertragliche Vereinbarung zwischen der zugelassenen Organisation und den künftigen Adoptiveltern	110
11.2 Während des Adoptionsverfahrens	111
11.2.1 Besondere Vorbereitungen	111
11.2.1.1 Kinder mit besonderen Bedürfnissen	111
11.2.1.2 Vorbereitung auf einen bestimmten Heimatstaat	112
11.2.2 Vorbereitung und Versand der Anträge an den Heimatstaat	112
11.2.3 Prüfung und Übersendung der Angaben über das für die künftigen Adoptiveltern ausgewählte Kind an die Adoptiveltern	113
11.2.4 Annahme des vorgeschlagenen Kindes	113
11.2.5 Vorbereitung der künftigen Adoptiveltern auf die Reise in den Heimatstaat	114
11.2.6 Den Abschluss aller Phasen des Adoptionsverfahrens durch die künftigen Adoptiveltern sicherstellen	114
11.3 Phase nach der Adoption	114
11.3.1 Nachbetreuung nach der Unterbringung und nach der Adoption	115
11.3.2 Nachbetreuungsberichte	115
KAPITEL 12 – ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN STAATEN, BEHÖRDEN UND ZUGELASSENEN ORGANISATIONEN	117
12.1 Zusammenarbeit zwischen Heimat- und Aufnahmestaaten	117
12.1.1 Verpflichtung zur Zusammenarbeit	117
12.1.2 Zusammenarbeit und Mitverantwortung: gemeinsame Verantwortung fördern	117
12.1.3 Verbesserung des Informationsaustausches	119
12.1.4 Die Bedeutung persönlicher Besuche	120
12.2 Zusammenarbeit der Aufnahmestaaten	120
12.2.1 Zusammenarbeit: Zentrale Behörden	120
12.2.2 Zusammenarbeit: Zugelassene Organisationen	122
12.2.3 Zusammenarbeit der zugelassenen Organisationen und Zentralen Behörden in den Aufnahmestaaten	123
12.3 Zusammenarbeit zur Erreichung geeigneter Verfahrensweisen	123
12.3.1 Aufnahmestaaten sollten keinen Druck auf Heimatstaaten ausüben	123
12.4 Zusammenarbeit der Heimatstaaten oder „horizontale Zusammenarbeit“	125
12.5 Andere Formen der Zusammenarbeit	125
12.6 Zusammenarbeit beim Umgang mit schweren Mängeln und Missständen	125
12.6.1 Zusammenarbeit der Zentralen Behörden zur Entwicklung eines gemeinsamen Ansatzes zur Vermeidung von und zum Umgang mit gesetzwidrigen Praktiken bei internationalen Adoptionen	127

KAPITEL 13 – ANERKANNTE (NICHT ZUGELASSENE) PERSONEN UND ORGANISATIONEN GEMÄSS ARTIKEL 22 ABSATZ 2	129
13.1 Terminologie	129
13.2 Bedeutung und Zweck von Artikel 22	129
13.2.1 Übertragung der Aufgaben der Zentralen Behörde: Artikel 22 Absatz 1	130
13.2.2 Bedingungen für die Übertragung von Aufgaben an anerkannte (nicht zugelassene) Personen: Artikel 22 Absatz 2	130
13.2.2.1 Einschränkungen für die Zentrale Behörde hinsichtlich der an anerkannte (nicht zugelassene) Personen übertragenen Aufgaben	131
13.2.2.2 Standards für die Anerkennung anerkannter (nicht zugelassener) Personen: Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a und b	132
13.2.2.3 Aufsicht über die anerkannten (nicht zugelassenen) Personen: Artikel 22 Absatz 2 und 5	132
13.2.2.4 <i>Eine Erklärung ist notwendig, wenn Aufgaben an anerkannte (nicht zugelassene) Personen übertragen werden: Artikel 22 Absatz 2</i>	133
13.2.2.5 <i>Informieren des Ständigen Büros: Artikel 22 Absatz 3</i>	134
13.2.3 Einwände gegen die Beteiligung anerkannter (nicht zugelassener) Personen: Artikel 22 Absatz 4	134

ANHÄNGE

[Die Anhänge sind nicht in deutscher Sprache verfügbar]

- ANHANG 1 – “Model criteria for Accreditation of Bodies in Receiving States”
- ANHANG 2 – “Perspectives from States of Origin”
- ANHANG 3 – “Perspectives from Receiving States”

EINLEITUNG

1. Als das *Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption* (nachfolgend „Haager Übereinkommen von 1993“ oder „Übereinkommen“ genannt) erstmals als ein neues Übereinkommen vorgeschlagen wurde, sollte ein wesentliches Element die Forderung sein, dass alle Anträge auf eine internationale Adoption entweder über eine Zentrale Behörde oder eine zugelassene Organisation gestellt werden sollten. Zweck dieser Forderung war es, die Standards für internationale Adoptionen im Allgemeinen zu verbessern und private und unabhängige Adoptionen zu vermeiden bzw. zu verbieten.¹

2. Einer der großen Vorteile des Übereinkommens besteht in der Flexibilität, die es den Vertragsstaaten bei der Entscheidung einräumt, wie seine Vorschriften umzusetzen sind. Jeder Staat kann zur Umsetzung des Übereinkommens seine eigenen Gesetze und Verfahren verabschieden. Ironischerweise ist es gerade diese Flexibilität, die nun Anlass zur Besorgnis darüber gibt, wie die Zulassungsvorschriften in den einzelnen Staaten umgesetzt werden. Dies betrifft insbesondere die fehlende Einheitlichkeit seitens der zugelassenen Adoptionsvermittlungsstellen in Bezug auf Qualität und Professionalität, die nicht nur von Staat zu Staat variieren, sondern auch unter den Vermittlungsstellen innerhalb eines Staates. Die Sorgen sind berechtigt, da sich die Heimatstaaten auf die Entscheidungen der Aufnahmestaaten, die den Adoptionsvermittlungsstellen die Zulassung erteilen, verlassen und diese Vermittlungsstellen sowohl in den Heimatstaaten als auch in den Aufnahmestaaten eine Reihe wichtiger Aufgaben wahrnehmen.

3. Eine internationale Adoption ist geprägt durch die ständige Interaktion zwischen zahlreichen Beteiligten, die in verschiedenen Bereichen wie Psychologie, Sozialarbeit, Recht, Management, öffentliche Verwaltung und Datenschutz sowie in verschiedenen Ländern und Kulturen tätig sind.

4. Ein Schlüsselement der internationalen Adoption besteht im Erkennen der Rolle der Adoptionsvermittlungsstellen als Vermittler zwischen den künftigen Adoptiveltern, den verschiedenen oben genannten Beteiligten, den Behörden in den Aufnahme- und Heimatstaaten und den zu adoptierenden Kindern.

5. Diese entscheidende und manchmal komplexe Rolle erfordert Professionalität und Sensibilität. Erforderlich ist auch die Verpflichtung zu guten Verfahrensweisen und ethischem Handeln bei internationalen Adoptionen. Vor allem aber ist es notwendig, die gemeinsamen Ziele der internationalen Adoption zu verstehen und sich diesen zu verpflichten. Für die zugelassenen Organisationen sowie für die Zentralen Behörden und die zuständigen Behörden ist das wesentliche Ziel der Schutz und das Wohl der zu adoptierenden Kinder.²

6. Geleitet von ihrem gemeinsamen Ziel sollten sich alle an einer internationalen Adoption beteiligten Akteure bewusst werden, dass sie – jeder auf der eigenen Ebene – bei den rechtlichen, strategischen und ethischen Aspekten der Durchführung einer internationalen Adoption eine Rolle spielen.

7. Die Förderung guter Verfahrensweisen im Bereich der internationalen Adoption stützt sich daher auf

- die Akzeptanz der primären Aufgabe bzw. des primären Ziels: der Schutz des Wohls der von der Adoption betroffenen Kinder;
- ein gemeinsames Verständnis der Rolle der Zentralen Behörde, der zuständigen Behörden und der zugelassen Organisationen;

¹ Siehe die Erörterung von Aspekten der privaten und unabhängigen Adoption in Kapitel 1 dieses Leitfadens.

² Siehe die Präambel des Übereinkommens.

- gegenseitigen Respekt zwischen diesen Stellen und ein auf Vertrauen basierendes Verhältnis und
- einen ständigen Dialog zwischen den Beteiligten über die Zuständigkeiten und Funktionen eines jeden einzelnen und über deren Ausübung.

8. Da eine internationale Adoption von den künftigen Adoptiveltern allzu oft mit dem Recht auf ein Kind verbunden wird, sehen sich die Zentrale Behörde, die zuständigen Behörden und die zugelassenen Organisationen der ethischen Notwendigkeit gegenüber, ihre Stellungnahmen und Handlungen auf das tatsächliche Anliegen einer internationalen Adoption zu konzentrieren: das Finden einer Familie für ein Kind in Not. Das Verständnis künftiger Adoptiveltern für dieses Grundanliegen zu fördern und mit deren Erwartungen an eine internationale Adoption richtig umzugehen, ist für alle beteiligten Behörden und Vermittlungsstellen eine wesentliche Aufgabe und zugleich große Herausforderung.

Zweck und Umfang des Zulassungsleitfadens

9. Die Zulassungspraxis ist sehr unterschiedlich. Die Art und Weise, wie die Pflichten aus dem Übereinkommen verstanden und umgesetzt werden, und die Terminologie variieren stark. Daher besteht Einigkeit darüber, dass es dringend notwendig ist, diesen wichtigen Aspekt der internationalen Adoption auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, um bei der Arbeit der zugelassenen Organisationen eine größere Einheitlichkeit zu erzielen.

10. Dieser Leitfaden soll daher eine für die Vertragsstaaten, zugelassenen Organisationen und Eltern sowie alle anderen an einer internationalen Adoption beteiligten Akteure eine – in allgemein verständlicher Sprache verfasste – Hilfsquelle sein. Der Leitfaden zielt darauf ab,

- zu betonen, dass die Grundsätze und Pflichten aus dem Übereinkommen für alle Beteiligten an einer internationalen Adoption nach dem Haager Übereinkommen gleichermaßen gelten;
- die sich aus dem Übereinkommen ergebenden Pflichten und Standards in Bezug auf die Errichtung und die Arbeitsweise der zugelassenen Organisationen klarzustellen;
- zu der Annahme höherer als der im Übereinkommen definierten Mindeststandards zu ermutigen;
- für die Umsetzung dieser Pflichten und Standards gute Verfahrensweisen zu definieren und
- Musterzulassungskriterien vorzuschlagen, die den Vertragsstaaten dazu dienen, bei den fachlichen Standards und Verfahrensweisen ihrer zugelassenen Organisationen eine größere Einheitlichkeit zu erreichen.

11. Die Hoffnung ist, dass dieser Leitfaden den Zulassungs- und Aufsichtsbehörden in den Vertragsstaaten hilft, ihre Pflichten auf nationaler Ebene umfassender zu erfüllen und hierdurch eine größere Einheitlichkeit auf internationaler Ebene zu erreichen.

12. Ferner besteht die Hoffnung, dass den zugelassenen Organisationen (oder denen, die eine Zulassung beantragen) mit diesem Leitfaden geholfen wird, ihre rechtlichen und ethischen Pflichten gemäß dem Übereinkommen bestmöglich zu verstehen. Es werden gute Verfahrensweisen vorgeschlagen, um bei der Erfüllung dieser Pflichten Hilfestellung zu geben.

13. Hilfreich könnte dieser Leitfaden auch für künftige Adoptiveltern sein, die hier erfahren, was sie von einer professionellen, fachlich kompetenten und erfahrenen zugelassenen Organisation erwarten können.

14. Dieser Leitfaden soll in keiner Weise als verbindlich für bestimmte Staaten, Zentrale Behörden oder zugelassene Organisationen oder als Änderung der Bestimmungen des Übereinkommens ausgelegt werden. Allerdings werden alle an einer internationalen Adoption beteiligten Staaten und Stellen aufgefordert, ihre eigenen Verfahrensweisen zu überprüfen und diese ggf. zu verbessern. Die Umsetzung des Übereinkommens sollte als ein kontinuierlicher, fortschreitender oder schrittweiser Verbesserungsprozess angesehen werden.

Auftrag

15. Die Antworten auf den Fragebogen³, der der Spezialkommission vom September 2005 zur Prüfung der praktischen Durchführung des *Haager Übereinkommens vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption* (nachfolgend „Spezialkommission von 2005“ genannt) vorausging und als Grundlage für deren Tagesordnung diente, haben ergeben, dass den Vertragsstaaten die Fragen bezüglich der Zulassung besonders wichtig waren. Daher kam es am ersten Tag der Spezialkommission zu einer Diskussion über die Zulassung auf der Grundlage des Diskussionspapiers „A Discussion Paper on Accreditation Issues“.⁴ Ziel dieses Papiers war es, zur Diskussion wichtiger Fragen zum Thema Zulassung anzuregen; die Bestimmungen des Übereinkommens und die Pflichten der Staaten zu erläutern, um bessere und einheitlichere Verfahrensweisen zu erzielen; die Debatte über die Frage der Zweckdienlichkeit eines Leitfadens zum Thema Zulassung zu beleben; die Debatte über die Möglichkeit der Entwicklung von Kernzulassungskriterien und der Einrichtung einer entsprechenden Arbeitsgruppe zu beleben.

16. Am Ende der Sitzung wurde eine Empfehlung ausgesprochen, die zum Auftrag für die Erstellung des zweiten Praxisleitfadens wurde.

„Die Spezialkommission empfiehlt, dass das Ständige Büro mit Blick auf die künftige Erstellung eines Praxisleitfadens über die Zulassung weiterhin Informationen aus den Vertragsstaaten zu diesem Thema sammelt. Dabei sollten die Erfahrungen der auf diesem Gebiet tätigen Nichtregierungsorganisationen einbezogen werden. Solche Informationen sollten auch finanzielle Aspekte beinhalten und bei der Entwicklung von Musterzulassungskriterien berücksichtigt werden.“⁵

Quellen

17. Wenn das Ständige Büro einen Praxisleitfaden zu einem Haager Übereinkommen erstellt, ist der Ausgangspunkt stets der Wortlaut des Übereinkommens, der ggf. mittels der Erklärungen im Erläuternden Bericht oder der Verweise darauf untermauert oder konkretisiert wird. Der Leitfaden ersetzt diese Texte in keinsten Weise. Er soll stattdessen in verständlicher Sprache vermitteln, wie durch gute Verfahrensweisen, die nach Jahren der Erfahrungen mit Adoptionsverfahren entwickelt und angepasst wurden, die Ziele des Übereinkommens erreicht und die sich daraus ergebenden Pflichten erfüllt werden können.

³ „Questionnaire on the practical operation of the *Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Inter-country Adoption*“, erstellt vom Ständigen Büro, Vorbereitendes Dokument Nr. 1 vom März 2005 für die Spezialkommission vom September 2005 zur Prüfung der praktischen Durchführung des *Haager Übereinkommens vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption* (nachfolgend „Fragebogen von 2005“ genannt). Der Fragebogen von 2005 und die Antworten der Vertragsstaaten stehen auf der Website der Haager Konferenz www.hcch.net unter „Abschnitt Auslandsadoption“ zur Verfügung.

⁴ Siehe J. Degeling, „A Discussion Paper on Accreditation Issues“, Vorbereitendes Dokument Nr. 3 vom August 2005 für die Spezialkommission vom September 2005 zur Prüfung der praktischen Durchführung des *Haager Übereinkommens vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption*, abrufbar auf der Website der Haager Konferenz www.hcch.net unter „Abschnitt Auslandsadoption“.

⁵ Siehe „Conclusions and recommendations of the Second Meeting of the Special Commission on the practical operation of the *Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Inter-country Adoption* (17-23 September 2005)“, Oktober 2005, abrufbar auf der Website der Haager Konferenz www.hcch.net unter „Abschnitt Auslandsadoption“ (nachfolgend „Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Spezialkommission von 2005“ genannt), Empfehlung Nr. 4.

18. Grundlage für den Leitfaden sind darüber hinaus die Empfehlungen der Spezialkommissionen. Im Leitfaden werden sämtliche Empfehlungen der vergangenen Spezialkommissionen in Bezug auf die Zulassung aufgegriffen. Da die Empfehlungen bei den internationalen Treffen der Vertragsstaaten abgestimmt wurden, gelten sie als international anerkannte gute Verfahrensweisen für die Umsetzung des Übereinkommens.

19. Andere gute Verfahrensweisen ergeben sich aus praktischen Erfahrungen und Forschungsarbeiten sowie aus den Antworten auf den Fragebogen von 2009 über zugelassene Organisationen.⁶ Auch Verfahrensweisen, die sich nicht bewährt haben, müssen hin und wieder aufgezeigt werden, um von ihnen abzuraten. Soweit dies möglich ist, werden konkrete Beispiele guter Verfahrensweisen aus den verschiedenen Vertragsstaaten vorgestellt.

Danksagung

20. Dieser Leitfaden ist ein Gemeinschaftswerk des Ständigen Büros, der Zentralen Behörde Quebecs (Kanada) und der in Schweden zugelassenen Vermittlungsstelle *Adoptionscentrum*. Dazu beigetragen haben auch die Zentralen Behörden von Belgien (Französische Gemeinschaft), Kolumbien, Litauen, den Niederlanden, den Philippinen und Schweden. Das Ständige Büro ist diesen Partnern für die umfangreichen fachlichen Beiträge und die aufgewendete Zeit überaus dankbar. Einen besonders wertvollen Beitrag leistete die Zentrale Behörde Quebecs, die Personal über mehrere Monate zur Verfügung stellte und damit die Ausarbeitung diverser Kapitel unterstützte.

21. Besonderer Dank gilt auch den Experten, die zur Unterstützung des Ständigen Büros an der Experten-Arbeitsgruppe teilgenommen und ihre wertvolle Zeit in dieses Projekt investiert haben. Ebenfalls danken möchten wir den Regierungen bzw. Vermittlungsstellen, die diese Experten für die Teilnahme an der Arbeitsgruppe von ihren eigentlichen Pflichten freigestellt haben. Zu den Teilnehmern der Arbeitsgruppe gehörten (jeweils mit ihrer Zugehörigkeit in Klammern): Frau Anne-Marie Crine (Französische Gemeinschaft Belgiens); Frau Edith Nowak (Frankreich); Frau Daniella Bachetta (Italien); Frau Luce de Bellefeuille und Frau Isabelle Sourdif (Quebec, Kanada); Frau Ilvia Ruth Cardenas (Kolumbien); Frau Odeta Tarvydienė (Litauen); Herr Jan Vroomans (Niederlande); Frau Bernadette Abejo (Philippinen); Frau María Jesús Montané Merinero und Frau Laura Muñoz Pedreño (Spanien); Herr William Bistransky und Frau Judith Osborn (Vereinigte Staaten von Amerika). Die unabhängigen Experten waren: Frau Birgitta Löwstedt (*Adoptionscentrum*, Schweden); Frau Marlène Hofstetter (*Terre des hommes*, Schweiz); Herr Hervé Boéchat (Internationaler Sozialdienst).

22. Beim Ständigen Büro oblag die Projektkoordinierung sowie das Verfassen einiger Kapitel und die Bearbeitung der Entwürfe Frau Jennifer Degeling (Sekretärin) mit Unterstützung von Frau Laura Martínez-Mora (Kordinatorin des Technischen Assistenzprogramms zum Auslandsadoptionsübereinkommen). Frau Trinidad Crespo Ruiz (Beraterin des Technischen Assistenzprogramms zum Auslandsadoptionsübereinkommen), Frau Sandrine Pépit, Frau Emmanuelle Harang und Frau Carine Rosalia (juristische Berater) und Herr Alexander Kunzelmann (Praktikant) leisteten ebenfalls wertvolle Hilfe. Besonderer Dank gilt Herrn William Duncan (Stellvertretender Generalsekretär) für seine Durchsicht des Entwurfs und seine Kritik sowie Herrn Stuart Hawkins (Verwaltungsassistent) und Frau Hélène Guerin (Revisorin/Redakteurin) für ihre Hilfe bei der Formatierung und der Aufbereitung des Leitfadens für die Veröffentlichung.

⁶ „Questionnaire on accredited bodies in the framework of the Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption, erstellt vom Ständigen Büro, Vorbereitendes Dokument Nr. 1 vom August 2009 für die Spezialkommission vom Juni 2010 zur Prüfung der praktischen Durchführung des Haager Übereinkommens vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (nachfolgend „Fragebogen von 2009“ genannt). Der Fragebogen von 2009 und die Antworten der Vertragsstaaten stehen auf der Website der Haager Konferenz www.hcch.net unter „Abschnitt Auslandsadoption“ zur Verfügung.

KAPITEL 1 – DIE NOTWENDIGKEIT EINES ZULASSUNGSSYSTEMS

1.1 Hintergrund

23. Nach langjähriger Erfahrung bei der Umsetzung und der praktischen Durchführung des Übereinkommens lässt sich guten Gewissens sagen, dass sich die Standards für internationale Adoptionen verbessert haben und das Wohl der Kinder in den meisten Fällen besser geschützt ist. Hiermit dürfen wir uns jedoch nicht zufrieden geben. Die Situation ist bei Weitem noch nicht optimal, und die Vertragsstaaten müssen ständige Wachsamkeit walten lassen, um sicherzustellen, dass die Standards eingehalten und Missbräuche des Übereinkommens verhindert werden.

24. Das verbindliche Verfahren für die Zulassung von Vermittlungsstellen, die internationale Adoptionen auf der Grundlage des Haager Übereinkommens von 1993 durchführen, sowie für die Aufsicht über diese Stellen durch die Zentralen Behörden war zum Zeitpunkt der Verhandlungen im Hinblick auf das Übereinkommen eine bahnbrechende Initiative. Es stellt einen der wichtigsten Schutzmechanismen des Übereinkommens dar, um die Entführung und den Verkauf von Kindern sowie den Handel mit Kindern zu verhindern.

25. Die Zulassungsbestimmungen des Übereinkommens gehen zurück auf das *Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes*⁷ (UNKRÜ) von 1989 und insbesondere auf die Forderungen nach Artikel 21 Absatz a:

„stellen sicher, dass die Adoption eines Kindes nur durch die zuständigen Behörden bewilligt wird, die nach den anzuwendenden Rechtsvorschriften und Verfahren und auf der Grundlage aller verlässlichen einschlägigen Informationen entscheiden, dass die Adoption angesichts des Status des Kindes in Bezug auf Eltern, Verwandte und einen Vormund zulässig ist und dass, soweit dies erforderlich ist, die betroffenen Personen in Kenntnis der Sachlage und auf der Grundlage einer gegebenenfalls erforderlichen Beratung der Adoption zugestimmt haben.“

26. Dieser allgemeine Grundsatz bezieht sich zwar nur auf die „zuständigen Behörden“. Hierbei handelt es sich jedoch um einen allumfassenden Begriff, der ordnungsgemäß zugelassene Adoptionsvermittlungsstellen einschließen soll, soweit dies nach dem jeweiligen einzelstaatlichen Recht angemessen und zulässig ist. Die konkreteren Bestimmungen über zur Adoptionsvermittlung „zugelassene Organisationen“, wie sie inzwischen genannt werden, haben ihren Ursprung in dem von Hans van Loon im Jahr 1990 erstellten Untersuchungsbericht über internationale Adoptionen⁸, der Teil der vorbereitenden Arbeiten war, die die Notwendigkeit eines neuen Übereinkommens deutlich machen sollten.

27. Im van-Loon-Bericht wurde die Vielzahl der damaligen Missbräuche bei internationalen Adoptionen aufgezeigt und festgestellt, dass zwischen diesen Missbräuchen und dem Vorherrschen privater und unabhängiger Adoptionen zum einen und der mangelnden Aufsicht durch die Behörden sowie der fehlenden Beteiligung professioneller zugelassener Organisationen zum anderen ein Zusammenhang bestand. Obwohl in einigen Staaten aufgrund der Gefahren und Unsicherheiten der Trend weg von unabhängigen Adoptionen und hin zu Adoptionen über entsprechende Vermittlungsstellen ging, wollten künftige Adoptiveltern immer noch lieber „umgehen, was sie als Nachteil bei einer Adoption über eine Vermittlungsstelle sahen: die Kosten, die unbestimmte Dauer, während derer man auf einer Warteliste steht, und die mit dem Adoptionsprogramm verbundenen Einschränkungen, beispielsweise in Bezug auf das Alter des Kindes oder der fehlende persönliche Einfluss“.⁹ Bedauerlicherweise werden künftige Adoptiveltern (damals wie heute) tendenziell eher in einer nicht regulierten Umgebung ausgebeutet (genauso wie die Kinder und leiblichen Eltern); es gibt keine Garantie dafür, dass ein Kind adoptiert werden kann bzw. dass die erforderlichen Zustimmungen ordnungsgemäß erteilt werden.

⁷ UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes, verabschiedet mit der Resolution 44/25 der Generalversammlung vom 20. November 1989, abrufbar unter www.ohchr.org.

⁸ Siehe J. H. A. van Loon, „Report on intercountry adoption“, Vorbereitendes Dokument Nr. 1 vom April 1990, in: Haager Konferenz für Internationales Privatrecht, *Proceedings of the Seventeenth Session (1993)*, Band II, *Adoption – co-operation*, S. 11-119 (nachfolgend „van-Loon-Bericht“ genannt).

⁹ Ebenda, Rn. 62.

28. Laut dem van-Loon-Bericht war ab den 60er Jahren ein wachsendes Interesse an internationalen Adoptionen zu verzeichnen. Bis 1990 führte die „Nachfrage nach Kindern in den Industrieländern und die [...] Verfügbarkeit vieler Kinder ohne ein Zuhause in den Entwicklungsländern zu internationalem Kinderhandel, entweder für die Zwecke einer Auslandsadoption oder, unter dem Deckmantel der Adoption, für andere – in der Regel illegale – Zwecke.“¹⁰

29. Im van-Loon-Bericht wurde ferner aufgezeigt, wie sich der Handel¹¹ im Zusammenhang mit Adoptionen im Allgemeinen charakterisieren lässt und welche Methoden angewendet wurden, um an Kinder zu kommen, darunter der Verkauf von Kindern (in der Regel durch verarmte Eltern); Betrug oder Nötigung (wenn eine überzeugende Mittelsperson – in der Regel eine Frau, die aktiv Kinder zu akquirieren versucht – eine Schwangere oder junge Mutter mit dem Versprechen eines besseren Lebens für ihr Kind überredet und sie dazu anhält, Geld dafür anzunehmen, um keinen Verdacht auf Menschenraub aufkommen zu lassen); Entführung (Kinder, die von der Straße oder von Spielplätzen weggefangen werden); Begünstigung einer „legalen“ Adoption durch Fälschung von Dokumenten; Beamtenbestechung; Verschleierung des Familienstandes (z.B. „falsche“ Eltern erhalten eine amtliche Geburtsurkunde, eine „falsche“ Mutter gibt das Kind zur Adoption frei).¹²

30. Ferner wurde festgestellt, dass einige Staaten rechtliche Maßnahmen ergriffen hatten, „um die Freiheit der Vermittlungsstellen, bei internationalen Adoptionen als Vermittler tätig zu werden, zu beschränken, und dies u.a. um den Handel mit Kindern zu unterbinden. Solche Maßnahmen, insbesondere, wenn sie auf internationaler Ebene koordiniert würden, sollten erheblich dazu beitragen können, den Missbrauch bei internationalen Adoptionen einzudämmen [...]“.¹³ Mehr und mehr Staaten (Heimat- und Aufnahmestaaten) versuchten, internationale Adoptionen einer Kontrolle zu unterwerfen, und zwar nicht nur zur Verbesserung der Erfolgsaussichten bei solchen Adoptionen, sondern auch zur Bekämpfung von Missständen.¹⁴ Eine der von den Heimatstaaten immer häufiger getroffenen Maßnahmen bestand darin, „darauf zu bestehen, dass künftige Adoptierende aus dem Ausland ihre Bewerbung über in ihrem Staat zugelassene Vermittlungsstellen einreichen oder zumindest einen Beweis vorlegen, dass sie von einer solchen Vermittlungsstelle als Adoptiveltern für geeignet befunden wurden“.¹⁵

31. Hinsichtlich der Aufnahmestaaten schrieb van Loon 1990: „Zwar gibt es in den Aufnahmestaaten einen Trend, internationale Adoptionsverfahren in gewisser Weise unter staatliche Aufsicht zu stellen, doch dieser Trend zeigt sich nicht in allen Aufnahmestaaten und auch die Verfahrensweisen variieren im Hinblick auf Art und Grad der Aufsicht beträchtlich.“¹⁶

1.2 Die Zulassung als Schutzmechanismus des Übereinkommens

32. Die im van-Loon-Bericht enthaltenen Empfehlungen waren maßgebend für die Entwicklung des Übereinkommens, wie wir es heute kennen. Um die Gefahren privater und unabhängiger Adoptionen zu senken, wurde empfohlen, dass im neuen Übereinkommen von künftigen Adoptiveltern verlangt wird, eine offizielle Erlaubnis zur Adoption einzuholen, dass die Zulassung von Adoptionsvermittlungsstellen verpflichtend wird und dass alle an einer internationalen Adoption Beteiligten den Weg über die Zentralen Behörden gehen müssen.¹⁷

¹⁰ Ebenda, Rn. 78.

¹¹ „Handel“ in diesem Zusammenhang bedeutet die Gewinnung (engl.: „procurement“) von Kindern für die Adoption auf illegalem oder unethischem Wege. Die Definition von „Handel“ als „der Verkauf von Kindern zum Zwecke der Ausbeutung“ ist hier nicht gemeint. Der englische Begriff „procurement“ wurde von Nigel Cantwell (Internationaler Berater für den Schutz des Kindes bei Unicef) vorgeschlagen.

¹² Siehe van-Loon-Bericht (ebenda), Rn. 79.

¹³ Ebenda, Rn. 83.

¹⁴ Ebenda, Rn. 132.

¹⁵ Ebenda, Rn. 136.

¹⁶ Ebenda, Rn. 137.

¹⁷ Ebenda, Rn. 178.

33. Im Bericht heißt es:

„Unabhängig davon, ob die Pflichten und Befugnisse der Zentralen Behörden beschränkt oder umfassend sind – Mindestvoraussetzung dafür, dass das Übereinkommen ein wirksames Instrument ist und zur Eindämmung von Missbräuchen beiträgt, ist die Anforderung, dass nur Vermittlungsstellen, die durch den Staat, in dem sie ansässig sind, zugelassen wurden und der Aufsicht durch die Zentralen Behörden unterliegen, als Vermittler tätig werden dürfen [...]. Im Übereinkommen könnten bestimmte Mindestkriterien festgelegt werden, die von den Adoptionsstellen erfüllt werden müssen, um als ‚Vermittlungsstelle‘ zugelassen zu werden, und zwar insbesondere hinsichtlich ihres gemeinnützigen Charakters. Die Zentralen Behörden könnten sowohl im In- als auch im Ausland Informationen zu den zugelassenen Vermittlungsstellen zur Verfügung stellen und die Inanspruchnahme solcher Stellen empfehlen.“¹⁸

34. Anhand dieser Schlussfolgerung wurde deutlich, dass die Vermittlungsstellen bei internationalen Adoptionen weiterhin eine aktive Rolle spielen würden, dass sie in Zukunft aber ordnungsgemäß zugelassen und engmaschiger beaufsichtigt werden müssten. Die Einbeziehung von Mindeststandards für die Zulassung von Vermittlungsstellen würde einer der Grundzüge des Übereinkommens sein.

35. Seinerzeit war jedoch die Besorgnis aufgrund unethischer Adoptionspraktiken einiger Adoptionsvermittlungsstellen und Einzelpersonen derart groß, dass einige Delegierte bei den Verhandlungen zum Übereinkommen Vermittlungsstellen und Einzelpersonen von dem Verfahren ausschließen wollten. Der Erläuternde Bericht beschreibt die diesbezügliche Diskussion wie folgt:

„Die Frage, ob die den Zentralen Behörden auf der Grundlage des Übereinkommens zugewiesenen Zuständigkeiten auf Einzelpersonen oder private Organisationen übertragen werden dürfen, ist ein sehr heikles Thema, da die meisten Missbräuche bei internationalen Adoptionen erfahrungsgemäß auf die Beteiligung solcher ‚Vermittler‘ in den verschiedenen Phasen des Adoptionsverfahrens zurückgehen. Aus genau diesem Grund lehnten es einige Teilnehmer der Spezialkommission ab, dass die Zentralen Behörden ihre Zuständigkeiten auf zugelassene Organisationen übertragen dürfen, während wiederum andere darauf bestanden, den einzelnen Vertragsstaaten die Entscheidung zu überlassen, auf welche Art und Weise die Pflichten aus dem Übereinkommen erfüllt werden.“

Die in dem Entwurf (Artikel 11) festgehaltene Lösung stellte einen Kompromiss dar, wonach die Übertragung lediglich auf staatliche Stellen und auf ordnungsgemäß zugelassene private Organisationen, die zumindest bestimmten Mindestanforderungen des Übereinkommens entsprechen, gestattet ist. Als die Frage bei der Diplomatischen Konferenz besprochen wurde, erfuhr dieser Kompromiss, wie bereits erwähnt, jedoch weitere Einschränkungen, da die Übertragung auf zugelassene Organisationen nach Artikel 8 des Übereinkommens nicht gestattet ist. Dennoch steht innerhalb der durch das Übereinkommen gesetzten Grenzen jedem Vertragsstaat die Entscheidung frei, wie die Pflichten der Zentralen Behörde zu erfüllen sind und ob eine Übertragung der Aufgaben gestattet wird oder nicht.“¹⁹

36. Inzwischen ist die Beteiligung zugelassener Organisationen bei internationalen Adoptionen die Regel, und es ist allgemein anerkannt, dass die Zulassung von Vermittlungsstellen einen der wichtigen durch das Haager Übereinkommen von 1993 eingeführten Schutzmechanismen darstellt. Es ist ein wesentlicher Schritt zur Verbesserung von Qualität und Sicherheit bei internationalen Adoptionen heute und in Zukunft. Private Vermittlungsstellen, die in Vertragsstaaten internationale Adoptionen durchführen wollen, müssen durch eine Aufsichts- oder Zulassungsbehörde zugelassen sein und sind dieser Rechenschaft schuldig (siehe Artikel 10-12).

37. Während der Verhandlungen zum Übereinkommen wurde die Frage, ob es nicht zugelassenen Einzelpersonen, die an privaten und unabhängigen Adoptionen beteiligt waren, erlaubt werden sollte, internationale Adoptionen gemäß dem Übereinkommen durchzuführen, noch weitaus kontroverser diskutiert.²⁰ Dennoch musste ein Kompromiss

¹⁸ Ebenda, Rn. 177.

¹⁹ Siehe G. Parra-Aranguren, Explanatory Report to the Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption, in: Haager Konferenz für Internationales Privatrecht, *Proceedings of the Seventeenth Session (1993)*, Band II, Adoption – co-operation, S. 539-651, Rn. 242-243. Auch abrufbar auf der Website der Haager Konferenz www.hcch.net unter „Abschnitt Auslandsadoption“ (nachfolgend „Erläuternder Bericht“ genannt).

²⁰ Ebenda, Rn. 373.

gefunden werden, der sich nun in Artikel 22 des Übereinkommens widerspiegelt. Das Thema der anerkannten (nicht zugelassenen) Einzelpersonen wird in Kapitel 13 ausführlicher erörtert.

38. Die grundlegenden Zulassungsregeln sind nun zwar klar, bei deren praktischer Anwendung herrscht jedoch mangelnde Einheitlichkeit. Die in diesem Leitfaden gegebenen Empfehlungen für gute Verfahrensweisen zielen darauf ab, eine engere Zusammenarbeit und größere Einheitlichkeit unter den Staaten zu fördern und die Anwendung der Zulassungsregeln zu verbessern.

KAPITEL 2 – ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE DER ZULASSUNG

39. Die Erstellung dieses Praxisleitfadens zur Zulassung ist die ideale Gelegenheit, einige Zulassungsgrundsätze zu erarbeiten. Diese Grundsätze können aus einer Reihe von Quellen abgeleitet werden, vor allem aber aus den Bestimmungen des Übereinkommens selbst sowie aus dem Erläuternden Bericht und den Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Spezialkommissionen. Aus diesen geht hervor, wie die Bestimmungen des Übereinkommens ausgelegt und umgesetzt werden sollten, damit die Ziele des Übereinkommens erreicht werden. Weitere Quellen sind die Zulassungskriterien von *EurAdopt/Nordic Adoption Council*²¹, die Berichte des Internationalen Sozialdienstes und sonstiger Nichtregierungsorganisationen sowie die bei den Treffen mit Zentralen Behörden und zugelassenen Organisationen gewonnenen Erkenntnisse.

40. Die Heimatstaaten sind bei der Zulassung professioneller Adoptionsvermittlungsstellen auf die Aufnahmestaaten angewiesen. Werden die Zulassungsgrundsätze befolgt, kann hinsichtlich der Qualität der zugelassenen Organisationen eine größere Einheitlichkeit erzielt werden. Dies könnte die Antwort auf einen der Hauptkritikpunkte seitens der Heimatstaaten und der Eltern bezüglich der zugelassenen Organisationen sein, nämlich dass die Zulassung keine Garantie für ein einwandfreies professionelles Verhalten und eine hohe fachliche Kompetenz ist.

41. Um eine Reihe von Zulassungsgrundsätzen zu erarbeiten, ist es zunächst notwendig, sich die allgemeinen Grundsätze der internationalen Adoption ins Gedächtnis zu rufen und sich mit den entsprechenden Bestimmungen des Übereinkommens, die den Maßstab für die zugelassenen Organisationen bilden, auseinanderzusetzen. Diese Standards müssen sich in den Zulassungsgrundsätzen niederschlagen.

2.1 Allgemeine Grundsätze

42. Die allgemeinen Grundsätze des Haager Übereinkommens von 1993 gelten für alle Stellen oder Einzelpersonen, die an auf der Grundlage des Übereinkommens durchgeführten internationalen Adoptionen beteiligt sind, ganz gleich, ob es sich um Vertragsstaaten, Zentrale Behörden, staatliche Stellen, zugelassene Organisationen oder anerkannte (nicht zugelassene) Einzelpersonen bzw. Organisationen oder sonstige Vermittler handelt.

43. Für Vertragsstaaten des UNKRÜ sind auch dessen Grundsätze bei internationalen Adoptionen von zentraler Bedeutung. Dieses Übereinkommen definiert die grundlegenden Rechte von Kindern, darunter das Recht, seine Eltern zu kennen und von diesen betreut zu werden (Artikel 7 Absatz 1). Die Rechte von Kindern, die adoptiert werden sollen, sind in Artikel 21 verankert. Das Haager Übereinkommen von 1993 weist in seiner Präambel darauf hin, dass die im UNKRÜ anerkannten Grundsätze berücksichtigt werden.

44. Die Grundsätze des Haager Übereinkommens von 1993 und des UNKRÜ werden in Kapitel 2 des Leitfadens Nr. 1 „Die Umsetzung und Durchführung des Haager Adoptionsübereinkommens aus dem Jahr 1993 – Ein Praxisleitfaden“²² (nachfolgend „Praxisleitfaden Nr. 1“ genannt) ausführlicher erörtert. Es sollen hier keinesfalls alle dort enthaltenen Informationen noch einmal wiedergegeben werden. Eine kurze Zusammenfassung mag den Leserinnen und Lesern aber helfen, sich an die wesentlichen Grundsätze zu erinnern, die allen Handlungen und Entscheidungen hinsichtlich der internationalen Adoption eines Kindes zugrunde liegen.

2.1.1 Grundsätze des Haager Übereinkommens von 1993

²¹ Siehe „Suggested criteria for accreditation of bodies in receiving States performing functions and duties under the Hague Intercountry Adoption Convention“, Informationspapier Nr. 1, E&F, vom September 2005, vorgeschlagen von EurAdopt und dem Nordic Adoption Council für die Zweite Sitzung der Spezialkommission zur Prüfung der praktischen Durchführung des Haager Übereinkommens vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (17.-23. September 2005), abrufbar auf der Website der Haager Konferenz www.hcch.net unter „Abschnitt Auslandsadoption“ (nachfolgend „Musterzulassungskriterien von EurAdopt-NAC“).

²² Haager Konferenz für Internationales Privatrecht, *Die Umsetzung und Durchführung des Haager Adoptionsübereinkommens aus dem Jahr 1993: Ein Praxisleitfaden*, Leitfaden Nr. 1, Family Law (Jordan Publishing Ltd.), 2008, abrufbar auf der Website der Haager Konferenz www.hcch.net unter „Abschnitt Auslandsadoption“. Dieser Leitfaden wurde im Grundsatz von allen bei der Spezialkommission von 2005 anwesenden Staaten genehmigt und diesen vor seiner amtlichen Veröffentlichung nochmals mit der Bitte um Stellungnahme vorgelegt.

45. Die wesentlichen Grundsätze des Haager Übereinkommens von 1993 sind:
- a) Grundsatz des Kindeswohls: Auf dem Wohl des Kindes liegt bei allen Angelegenheiten, die Adoptionen gemäß dem Übereinkommen betreffen, das Hauptaugenmerk.
 - b) Subsidiaritätsprinzip: Die subsidiäre Natur internationaler Adoptionen ist ein Faktor, der bei der Anwendung des Grundsatzes des Kindeswohls zu berücksichtigen ist.
 - c) Grundsatz der Schutzmechanismen: Die Entwicklung von Schutzmechanismen ist notwendig, um die Entführung und den Verkauf von Kindern sowie den Handel mit Kindern zu verhindern.
 - d) Grundsatz der Zusammenarbeit: Zwischen den Behörden muss eine effektive Zusammenarbeit begründet und aufrechterhalten werden, um sicherzustellen, dass Schutzmechanismen wirkungsvoll angewendet werden.
 - e) Grundsatz der zuständigen Behörden: Nur die zuständige Behörden, die in jedem Staat bestimmt werden, sollten befugt sein, internationale Adoptionen zu gestatten.
46. Die vorstehenden Grundsätze sind nicht isoliert voneinander zu betrachten. Sie sind miteinander verflochten und tragen, wenn sie zusammen angewendet werden, dazu bei, dass die bereits im Titel des Haager Übereinkommens von 1993 verankerten Ziele – der Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption – erreicht werden. Die Zulassungsgrundsätze sollten im Zusammenhang mit den allgemeinen Grundsätzen gesehen werden.

2.2 Standards für zugelassene Organisationen

47. Die grundlegenden für die Zulassung geltenden Standards und Anforderungen werden in Kapitel III des Übereinkommens, und hier insbesondere in den Artikeln 10, 11 und 12, definiert. Wenn Organisationen in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen zugelassen werden, so geschieht dies, um ihnen bestimmte in den Kapiteln III und VI des Übereinkommens genannte Aufgaben der Zentralen Behörden oder zuständigen Behörden zu übertragen. Daher ist es für die zugelassenen Organisationen von wesentlicher Bedeutung, nicht nur Art und Umfang dieser Aufgaben zu verstehen, sondern sich darüber hinaus auch dessen bewusst zu sein, dass sie für die Erfüllung der vertraglichen Pflichten ihrer Staaten verantwortlich sind. Die verfahrensrechtlichen Aufgaben nach Kapitel IV des Übereinkommens werden in Kapitel 7 (Das internationale Adoptionsverfahren nach dem Übereinkommen) des Praxisleitfadens Nr. 1 erörtert.
48. Organisationen, die die Pflichten gemäß den Artikeln 10 bis 13 des Übereinkommens sowie die von den zuständigen Behörden ihres Staates festgelegten Zulassungskriterien erfüllen, können zugelassen werden, um innerhalb ihres Staates bestimmte Aufgaben der Zentralen Behörden gemäß dem Übereinkommen wahrzunehmen.²³
49. Im Übereinkommen sind Mindeststandards festgelegt, die von den zugelassenen Organisationen eingehalten werden müssen. Diese sollen
- nachweisen, dass sie fähig sind, die ihnen übertragenen Aufgaben ordnungsgemäß auszuführen;²⁴
 - ausschließlich gemeinnützige Zwecke verfolgen;²⁵
 - von Personen geleitet und verwaltet werden, die nach ihren ethischen Grundsätzen und durch Ausbildung oder Erfahrung für die Arbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption qualifiziert sind;²⁶

²³ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (ebenda), Rn. 203.

²⁴ Artikel 10.

²⁵ Artikel 11 Buchstabe a.

- in Bezug auf ihre Zusammensetzung, Arbeitsweise und Finanzlage der Aufsicht durch die zuständigen Behörden unterliegen²⁷ und
- sicherstellen, dass ihre Leiter, Verwaltungsmitglieder und Angestellten keine im Verhältnis zu den geleisteten Diensten unangemessen hohe Vergütung erhalten.²⁸

2.3 Zulassungsgrundsätze

50. Einige der Zulassungsgrundsätze sollen den zugelassenen Organisationen als Orientierungspunkte für gute Verfahrensweisen dienen. Die Grundsätze umfassen besondere Pflichten und wesentliche guten Verfahrensweisen. Sie geben in Kurzform wieder, was eine zugelassene Organisation tun kann, um hohe ethische Standards zu erreichen.

51. Die Zulassungsgrundsätze sind:

- Grundsatz Nr. 1: Grundsatz der Professionalität und Ethik bei Adoptionen
- Grundsatz Nr. 2: Grundsatz der gemeinnützigen Zwecke
- Grundsatz Nr. 3: Grundsatz der Verhinderung unstatthafter Vermögensvorteile
- Grundsatz Nr. 4: Grundsatz des Nachweises und der Bewertung von Kompetenz unter Heranziehung von Kriterien für die Zulassung und Genehmigung
- Grundsatz Nr. 5: Grundsatz der Rechenschaftspflicht der zugelassenen Organisationen
- Grundsatz Nr. 6: Grundsatz des Einsatzes von Repräsentanten, die nach ethischen Grundsätzen handeln
- Grundsatz Nr. 7: Grundsatz der Ausstattung der Behörden mit angemessenen Befugnissen und Ressourcen

52. Die vorstehenden Grundsätze sollten für die zugelassenen Organisationen sowohl in den Aufnahmestaaten als auch in den Heimatstaaten gelten. Sie sollten von den zugelassenen Organisationen selbst während ihrer gesamten Arbeit befolgt werden. Von den Behörden sollten sie bei der Auswahl, Zulassung und Beaufsichtigung der Organisationen beachtet werden. Da sich jedoch die Mehrheit der zugelassenen Organisationen in den Aufnahmestaaten befindet, richten sich die Grundsätze insbesondere an die dort zugelassenen Organisationen. Die Grundsätze gelten auch für auf dem Gebiet der Adoption ehrenamtlich tätige Organisationen und Einzelpersonen.

2.3.1 Grundsatz Nr. 1: Grundsatz der Professionalität und Ethik bei Adoptionen

53. Zugelassene Organisationen sollten sich zu fachlicher Kompetenz und ethischem Handeln bei internationalen Adoptionen verpflichten müssen.²⁹ Die fachliche Kompetenz umfasst u.a. einschlägige und umfangreiche Erfahrungen auf dem Gebiet der internationalen Adoption. Der Grundsatz der Professionalität und Ethik basiert unmittelbar auf den Artikeln 10 und 11 Buchstabe b des Übereinkommens und wird in Artikel 1 (Ziele), Artikel 4 (Subsidiarität, Adoptierbarkeit und Zustimmungen) und Artikel 5 (Wahl der Adoptiveltern) implizit vorausgesetzt.

54. Artikel 10 lautet:

²⁶ Artikel 11 Buchstabe b.

²⁷ Artikel 11 Buchstabe c.

²⁸ Artikel 32 Absatz 3; siehe auch Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Rn. 204.

²⁹ Beispielsweise verlangt EurAdopt von seinen Mitgliedern, dass sie bestehende Regelungen und Gesetze durch gemeinsam vereinbarte ethische Regeln ergänzen, die auf www.euradopt.org unter „Ethical Rules“ (zuletzt besucht am 14. Februar 2012, nachfolgend „EurAdopt Ethical Rules“ genannt), abrufbar sind; der Nordic Adoption Council, in dem bis auf eine alle zugelassenen Adoptionsvermittlungsstellen Nordeuropas vertreten sind, vereinbarte 2009 den „Nordic Approach to Intercountry Adoption“. Bei diesem Ansatz handelt es sich um eine Liste von Punkten, die sicherstellen sollen, dass die Durchführung internationaler Adoptionsverfahren auf Ethik und Verantwortung basiert; abrufbar auf www.nordicadoption.org (zuletzt besucht am 15. Februar 2012, nachfolgend „Nordic Approach“ genannt).

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

55. Artikel 11 Buchstabe b lautet:

„Eine zugelassene Organisation muss

[...]

b) von Personen geleitet und verwaltet werden, die nach ihren ethischen Grundsätzen und durch Ausbildung oder Erfahrung für die Arbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption qualifiziert sind“.

56. Hinsichtlich Artikel 11 Buchstabe b wird der Kreis der an die Standards des Übereinkommens gebundenen Mitarbeiter der zugelassenen Organisationen im Erläuternden Bericht wie folgt definiert:

„Unter Buchstabe b werden einige Mindestanforderungen in Bezug auf die personelle Zusammensetzung zugelassener Organisationen festgelegt, darunter die Vorgabe, dass sie von Personen ‚geleitet und verwaltet werden, die nach ihren ethischen Grundsätzen qualifiziert sind‘. Diese Bedingung ist von allen für die zugelassenen Organisationen tätigen Personen zu erfüllen, von ihren Leitern wie auch von den Angestellten. [Hervorh. d. Verf.]

Die Wörter ‚für die Arbeit‘ wurden hinzugefügt, um zu spezifizieren, dass Leiter und sonstige Angestellte, die selbst auf dem Gebiet der internationalen Adoptionen arbeiten, durch Ausbildung oder Erfahrung darin qualifiziert sein müssen. Diejenigen Leiter oder Angestellte, die nicht selbst auf diesem Gebiet arbeiten, müssen nicht durch Ausbildung oder Erfahrung, zumindest aber nach ihren ethischen Grundsätzen qualifiziert sein.“³⁰

57. Um diesen Grundsatz umzusetzen, sollte sich die zugelassene Organisation nach den Erklärungen in der Präambel des Übereinkommens richten. Hierzu zählen der Wunsch, dass ein Kind in einem familiären Umfeld, vorzugsweise in seiner eigenen Familie, aufwächst, und die Erkenntnis, dass die internationale Adoption eine Option ist, wenn im Heimatstaat keine geeignete Familie gefunden wird. Die zugelassene Organisation kann sich ebenfalls leiten lassen von bestimmten grundlegenden ethischen Ansätzen, die auf dem Wohl des Kindes basieren. Diese Ansätze beinhalten Folgendes:

- a) Die internationale Adoption ist in erster Linie eine Maßnahme zum Schutz von Kindern und ein Prozess, bei dem das Kind im Mittelpunkt steht. Sie dient nicht vorrangig dazu, die Bedürfnisse künftiger Adoptiveltern zu befriedigen. Zugelassene Organisationen müssen sich vom Wohl des Kindes leiten lassen.³¹
- b) Die zugelassene Organisation sollte in der Lage sein, ihre erstrangige Verpflichtung, das Wohl eines Kindes zu schützen, mit den Wünschen künftiger Adoptiveltern in Einklang zu bringen. Hierzu gehört beispielsweise, dass angemessene Maßnahmen ergriffen werden, um zu kontrollieren, ob das Subsidiaritätsprinzip angewendet wurde und nationale Lösungen in jedem Einzelfall geprüft wurden, und dass geprüft wird, ob die zugelassene Organisation die Fähigkeit (Ausbildung und Erfahrung) besitzt, eine qualitative Auswahl künftiger Adoptiveltern durch die zuständige Behörde zu unterstützen, und ob künftige Adoptiveltern sorgfältig auf die Adoptivelternschaft und internationale Adoption vorbereitet wurden.
- c) Die zugelassene Organisation muss flexibel auf die Veränderungen im Bereich der internationalen Adoption reagieren können. Da es sich bei den Kindern, die für eine Adoption infrage kommen, immer häufiger um Kinder mit besonderen Bedürfnissen handelt, muss sich die zugelassene Organisation bewusst sein, dass sich Zahl und Profil der adoptierbaren Kinder ändern und viele gesunde Babys von Eltern in den Heimatstaaten adoptiert werden. Dies bedeutet, dass zugelassene Organisationen Erfahrungen bei der Adoption von Kindern mit besonderen Bedürfnissen sammeln und künftige Adoptiveltern dahingehend

³⁰ Siehe Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Rn. 259-260.

³¹ Zugelassene Organisationen sind genauso wie alle anderen, die an Adoptionen gemäß dem Übereinkommen beteiligt sind, an die Ziele nach Artikel 1 des Übereinkommens gebunden.

beraten müssen, welche besonderen Anforderungen mit der Adoption von älteren Kindern, Geschwisterkindern und Kindern mit körperlichen und geistigen Beeinträchtigungen oder emotionalen Problemen verbunden sind.

- d) Die zugelassene Organisation sollte auch über die erforderliche Fachkompetenz verfügen, um künftige Adoptiveltern während des Adoptionsverfahrens und – vor allem auch – während der Eingewöhnungsphase zu betreuen, die Familie an andere Behörden und Stellen zur weiteren Unterstützung zu verweisen und die Adoption für die Erstellung von Entwicklungsberichten weiter zu begleiten.
- e) Bei Adoptionen sollte stets so verfahren werden, dass ein Wettbewerb um Kinder und um Repräsentanten vor Ort vermieden wird.³²

58. Für den Erfolg des Übereinkommens ist es unerlässlich, dass von den Vertragsstaaten Organisationen ausgewählt werden, die nach höchsten fachlichen und ethischen Standards arbeiten. Von ihnen wird erwartet, dass sie bei der Aufrechterhaltung der Grundsätze des Übereinkommens und der Unterbindung illegaler und missbräuchlicher Verfahrensweisen bei der Adoption eine wirksame Rolle spielen.³³

59. Um den in Artikel 10 geforderten fachlichen Standards zu entsprechen, wird empfohlen, dass sich die zugelassene Organisation aus einem multidisziplinären Team von Fachleuten aus den Bereichen Sozialarbeit, Psychologie und Recht zusammensetzt, das über ausreichende Kompetenz und praktische Erfahrung verfügt. Sollte es, z.B. in kleinen zugelassenen Organisationen, nicht möglich sein, dass sich solche Fachleute unter dem Stammpersonal befinden, ist es unerlässlich, auf deren Fachwissen zurückgreifen zu können. In bestimmten Phasen des Verfahrens und insbesondere bei der Auswertung von Berichten aus den Heimatstaaten über den Gesundheitszustand und die körperliche Verfassung von Kindern kann die Möglichkeit des Rückgriffs auf (Kinder-)Ärzte besonders wichtig sein.

60. Die zugelassene Organisation sollte hinsichtlich des Heimatstaats, in dem sie tätig ist oder tätig werden möchte, über angemessene praktische Erfahrung verfügen, um den Bedürfnissen der Kinder in diesem Staat, die für eine internationale Adoption infrage kommen, gerecht zu werden.

61. Der Grundsatz der fachlichen Kompetenz und ethischen Verfahrensweisen impliziert, dass das Konzept der Mitverantwortung (geteilte oder gemeinsame Verantwortung) von Aufnahme- und Heimatstaaten als höherer Standard der Zusammenarbeit bei der Bewältigung von Herausforderungen und Problemen der internationalen Adoption akzeptiert wird. Siehe hierzu auch Kapitel 12.1.2.

2.3.2 Grundsatz Nr. 2: Grundsatz der gemeinnützigen Zwecke

62. Zugelassene Organisationen sind nach Artikel 11 Buchstabe a verpflichtet, ausschließlich gemeinnützige Zwecke zu verfolgen. Der Artikel lautet:

„Eine zugelassene Organisation muss

a) unter Einhaltung der von den zuständigen Behörden des Zulassungsstaats festgelegten Voraussetzungen und Beschränkungen ausschließlich gemeinnützige Zwecke verfolgen“.

63. Im Erläuternden Bericht wird deutlich hervorgehoben, dass jeder Vertragsstaat diesen Aspekt der Arbeitsweise der zugelassenen Organisationen zu regeln hat:

„Die Forderung nach Buchstabe a, ‚ausschließlich gemeinnützige Zwecke zu verfolgen‘ ist allgemein formuliert, unterliegt aber ‚den von den zuständigen Behörden des zulassenden Staates festgelegten Voraussetzungen und Beschränkungen‘. Daher bleibt ein großer Spielraum für eine entsprechende Regulierung, die in den verschiedenen Vertragsstaaten auch bei gleicher Berücksichtigung der Ziele des Übereinkommens unterschiedlich ausfallen kann und wird.“³⁴

³² Siehe EurAdopt Ethical Rules (vgl. oben Fn. 29), Artikel 25.

³³ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Rn. 195.

³⁴ Siehe Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Rn. 256.

64. Hinsichtlich der Tätigkeiten der zugelassenen Organisation bedeutet der gemeinnützige Zweck, dass die Gewinnerzielung bei der Entscheidungsfindung keine Rolle spielen sollte. Dennoch ist die zugelassene Organisation berechtigt

- a) künftigen Adoptiveltern in angemessener Höhe Gebühren für die Deckung ihrer Kosten, einschließlich der Kosten für ihre Dienste (Artikel 32 Absatz 2), in Rechnung zu stellen;
- b) ihren Leitern, Fachleuten und Angestellten ein Gehalt oder eine sonstige Vergütung zu zahlen, die unter Berücksichtigung der Art und Qualität der geleisteten Dienste nicht unangemessen hoch ist (Artikel 32 Absatz 3), und
- c) ausreichend Vermögen anzuhäufen, um die Existenzfähigkeit der Organisation (Betriebskosten, z.B. Büroräume, Ausstattung, Gehälter) zumindest für die Zeit der Zulassung zu gewährleisten.

65. Honorare für die Arbeit anderer Fachleute im Auftrag der Organisation oder der künftigen Adoptiveltern sollten in einem angemessenen Verhältnis zu den erbrachten Diensten und den Kosten für vergleichbare Dienste in dem betreffenden Staat stehen.³⁵ „Angemessene Honorare“ im Sinne von Artikel 32 Absatz 2 bezieht sich auf die Vergütung an der Adoption beteiligter Personen (nicht nur auf Angestellte zugelassener Organisationen), einschließlich Rechtsanwälte, Psychologen und Ärzte.³⁶

2.3.3 Grundsatz Nr. 3: Grundsatz der Verhinderung unstatthafter Vermögensvorteile

66. Die Vertragsstaaten und die Zentralen Behörden sind in besonderem Maße dafür verantwortlich, die Kosten bei internationalen Adoptionen durch Maßnahmen zu regulieren, die die Erlangung unstatthafter Vermögensvorteile und vergleichbarer Vorteile verhindern (siehe Artikel 4 Buchstabe c Nummer 3, Artikel 4 Buchstabe d Nummer 4, Artikel 8, Artikel 11, Artikel 32 des Übereinkommens). Auf einige dieser Maßnahmen wird im Kapitel 4.2.1 des Praxisleitfadens Nr. 1 Bezug genommen. Dieselbe Verantwortung tragen als Beteiligte am Adoptionsverfahren auch die zugelassenen Organisationen. Die finanziellen Aspekte der internationalen Adoption werden in Kapitel 8 dieses Leitfadens ausführlicher erörtert (Kapitel 8 – Kosten Internationaler Adoptionen).

67. Wie wichtig die Verhinderung unstatthafter Vermögensvorteile ist, wurde bei den Verhandlungen im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Übereinkommens besonders stark betont. Dabei wurde daran erinnert, dass „die gegenwärtige Situation zeigt, dass nicht nur Vermittlungsstellen anfällig für die Erlangung unstatthafter Vermögensvorteile sind, sondern dass „es auch schon vorgekommen ist, dass Rechtsanwälte, Notare, öffentliche Bedienstete, ja selbst Richter und Universitätsprofessoren von künftigen Adoptiveltern entweder überhöhte Geldbeträge oder großzügige Geschenke gefordert oder angenommen haben“.³⁷

68. Wenn eine Organisation eine Zulassung gemäß dem Übereinkommen beantragt und diese erteilt wird, stimmt sie zu, in Vertretung ihrer Regierungsbehörde, der Zentralen Behörde oder einer zuständigen Behörde zu handeln. Dementsprechend übernimmt sie die Verantwortung dafür, dass sie die vertraglichen Verpflichtungen ihres Staates erfüllt. Dabei besteht eine der wichtigsten Verpflichtungen darin, die Erlangung unstatthafter Vermögensvorteile bei internationalen Adoptionen zu verhindern.

69. Das Verbot der Erlangung unstatthafter Vermögensvorteile wird in Artikel 32 Absatz 1 ausdrücklich formuliert. Es gilt für jede an Adoptionen gemäß diesem Übereinkommen beteiligte Person, Stelle oder Behörde – niemand ist davon ausgenommen. Es gilt sowohl in den Aufnahme- und als auch in den Heimatstaaten.

70. Artikel 32 lautet:

³⁵ Siehe EurAdopt Ethical Rules (vgl. oben Fn. 29), Artikel 21.

³⁶ Siehe Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Rn. 532.

³⁷ Ebenda, Rn. 527.

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

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

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

71. Als eigenständige Vorschrift bekräftigt Artikel 32 Absatz 1 in allgemeinen Worten die den Vertragsstaaten durch Artikel 21 Buchstabe d des UNKRÜ auferlegte Pflicht, „alle geeigneten Maßnahmen [zu treffen], um sicherzustellen, dass bei internationalen Adoptionen für die Beteiligten keine unstatthafte Vermögensvorteile entstehen“. Derselbe Grundsatz findet sich als Bedingung für die Gültigkeit der Adoption auch in Artikel 4 Buchstabe c Nummer 3 und Buchstabe d Nummer 4 des Haager Übereinkommens von 1993 wieder.³⁸

72. Nach Artikel 32 Absatz 3 gilt dasselbe Verbot für Leiter, Verwaltungsmitglieder und Angestellte von Organisationen (unabhängig davon, ob diese zugelassen sind oder nicht), die keine im Verhältnis zu den geleisteten Diensten unangemessen hohe Vergütung erhalten dürfen.³⁹

73. Die Festlegung, wann eine Vergütung zu hoch angesetzt ist, ist den Vertragsstaaten überlassen und kann daher in ähnlich gelagerten Fällen variieren.⁴⁰

74. Ein unstatthafter Vermögensvorteil kann in einer Reihe typischer Situationen entstehen:

- Die Vergütung des Repräsentanten einer zugelassenen Organisation im Heimatstaat ist im Vergleich zum Durchschnittsgehalt eines Arbeitnehmerers in diesem Land, der die gleiche Art von Arbeit erledigt, zu hoch.
- Fachbezogene Dienste, die von bestimmten Personen im Aufnahmestaat oder im Heimatstaat angeboten werden, sind überteuert im Vergleich zu Diensten derselben Art außerhalb des Adoptionskontextes.
- Die Verwaltungskosten der zugelassenen Organisation sind im Vergleich zu den geleisteten Diensten zu hoch.
- Von den künftigen Adoptiveltern verlangte Spenden und Beiträge werden zur persönlichen Bereicherung des Empfängers verwendet.

75. Als Beteiligte an internationalen Adoptionen sind die zugelassenen Organisationen dazu verpflichtet, die von ihrem eigenen Staat oder von der Zentralen Behörde ergriffenen Präventivmaßnahmen zu unterstützen und zu beachten.⁴¹ In Artikel 32 werden die Konsequenzen einer Verletzung dieser Pflicht nicht genannt. Dies bleibt den Vertragsstaaten selbst überlassen. Eine mögliche Konsequenz wäre die Entziehung der Zulassung.⁴²

76. Nach Artikel 32 Absätze 2 und 3 müssen zugelassene Organisationen ihre Gebühren, Gehälter und Kosten selbst regeln. Aus Artikel 8 in Verbindung mit Artikel 32 geht die Notwendigkeit hervor, dass Zentrale Behörden, staatliche Stellen oder zuständige Behörden die Gebühren und Kosten der zugelassenen Organisationen kontrollieren. Dies wird in Artikel 11 Buchstabe c bekräftigt. Die Frage der Aufsicht über die zugelassenen Organisationen wird in Kapitel 7 dieses Leitfadens ausführlich erörtert.

77. In Artikel 32 ist implizit die Forderung enthalten, dass alle am Adoptionsverfahren Beteiligte, unabhängig davon, ob sie für eine zugelassene Organisation tätig sind oder nicht,

³⁸ Ebenda, Rn. 526.

³⁹ Ebenda, Rn. 533.

⁴⁰ Ebenda, Rn. 534.

⁴¹ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Kapitel 10.1.

⁴² Im Fakultativprotokoll zum UNKRÜ betreffend den Verkauf von Kindern wird ebenfalls gefordert, dass der Verkauf eines Kindes strafrechtliche Sanktionen nach sich ziehen sollte (siehe *Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie*, verabschiedet mit der Resolution A/RES/54/263 der Generalversammlung vom 25. Mai 2000, abrufbar auf www.ohchr.org).

einschließlich anerkannte (nicht zugelassene) Einzelpersonen, geeignete Maßnahmen ergreifen sollten, um die Erlangung unstatthafter Vermögensvorteile abzulehnen und zu verhindern. Zu den Maßnahmen, die von den zugelassenen Organisationen ergriffen werden könnten, gehören:

- a) Veröffentlichung ihrer Kosten für eine internationale Adoption sowie der im Heimatstaat anfallenden Nebenkosten;
- b) Bereitstellung von Informationen über Kinderhandel, die Erlangung unstatthafter Vermögensvorteile und sonstige Missbräuche an die zuständigen Behörden in den Heimat- und Aufnahmestaaten⁴³ und
- c) Übernahme von Verantwortung für die Arbeitsweisen ihrer Repräsentanten und Mitarbeiter. Repräsentanten und Mitarbeiter, die die Zahl der zur Adoption stehenden Kinder beeinflussen könnten, sollten nicht auf der Grundlage der bearbeiteten Fälle bezahlt werden. Die den Repräsentanten und Mitarbeitern der Organisation gezahlten Gehälter sollten angemessen sein und die Lebenshaltungskosten des jeweiligen Staates sowie Umfang und Art der geleisteten Arbeit berücksichtigen.⁴⁴

78. In einigen Staaten wird irrtümlicherweise angenommen, dass es der Verpflichtung aus dem Übereinkommen, die Erlangung unstatthafter Vermögensvorteile zu verhindern, widerspricht, den zugelassenen Organisation die Erhebung von Gebühren zu gestatten. Laut dem Übereinkommen ist die Erlangung unstatthafter Vermögensvorteile zweifelsfrei verboten. Dies impliziert aber auch, dass ein „statthafter“ Vermögensvorteil gemäß Rn. 64 oben gestattet ist. Im Erläuternden Bericht werden diesbezügliche Zweifel ausgeräumt:

„Nach Absatz 1 des Artikels 32 sind lediglich ‚unstatthafte‘ Vorteile finanzieller oder sonstiger Art verboten. Im Umkehrschluss sind ‚statthafte‘ Vorteile gestattet und dementsprechend gemäß Absatz 2 nicht nur die Erstattung direkt und indirekt angefallener Kosten zulässig, sondern auch die Bezahlung angemessener Honorare an Personen, die an der Adoption beteiligt sind, einschließlich Rechtsanwälte.“⁴⁵

79. Die Diskussion über die Begriffe „angemessen“ und „statthaft“ sollte nicht von dem eigentlichen Anliegen ablenken, nämlich die Erlangung unstatthafter Vermögensvorteile zu verhindern und zu diesem Zweck sowohl in den Aufnahme- als auch in den Heimatstaaten effektive Maßnahmen zu ergreifen.

2.3.4 Grundsatz Nr. 4: Grundsatz des Nachweises und der Bewertung von Kompetenz unter Zuhilfenahme von Kriterien für Zulassung und Genehmigung

80. Die Zulassung und die Genehmigung sind gemäß dem Übereinkommen zwei verschiedene Verfahren und werden in Kapitel 4 ausführlicher erörtert (Kapitel 4 – Das Verhältnis zwischen Zulassung und Genehmigung).

2.3.4.1 Kriterien für die Zulassung

81. In den Artikeln 10 und 11 des Übereinkommens sind Mindeststandards für die Zulassung von Adoptionsvermittlungsstellen festgelegt. Im Sinne einer guten Verfahrensweise und für die Entwicklung eines effektiven Zulassungssystems sollten die Staaten konkretere Vorschriften für die Umsetzung der Artikel 10 und 11 ausarbeiten. Dabei hindern die Bestimmungen des Übereinkommens die Vertragsstaaten nicht daran, bei der Ausarbeitung eigener Zulassungsvorschriften den Organisationen, die die Zulassung beantragen, zusätzliche Pflichten oder Anforderungen aufzuerlegen.⁴⁶ Die unmittelbar aus dem Übereinkommen erwachsenden Pflichten und diese zusätzlichen Pflichten können zusammen als „Zulassungskriterien“ bezeichnet werden.

⁴³ Siehe EurAdopt Ethical Rules (vgl. oben Fn. 29), Artikel 23.

⁴⁴ Ebenda, Artikel 20.

⁴⁵ Siehe Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Rn. 528.

⁴⁶ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Rn. 205.

82. Der Begriff „Zulassungskriterien“ wird im Übereinkommen selbst nicht verwendet. Aus dem Übereinkommen geht jedoch impliziert hervor, dass jeder Vertragsstaat Zulassungskriterien ausarbeiten muss, wenn Organisationen gemäß Artikel 9 „ordnungsgemäß zugelassen“ werden sollen bzw. wenn die Zulassung gemäß Artikel 10 „gewährt“ werden soll.

83. Die Kriterien sollten vor dem Hintergrund des nationalen Maßnahmenplans zum Schutz von Kindern erarbeitet werden; insbesondere sollten die Kriterien die Zulassung jener Organisationen erleichtern, die auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Kinder eingehen. Die Zulassungskriterien sollten unmissverständlich und das Ergebnis einer allgemeinen politischen Linie hinsichtlich internationaler Adoptionen sein.⁴⁷ Die Kriterien sollten per Gesetz oder durch vergleichbare Rechtsakte verankert werden, deutliche und umfassende Vorschriften enthalten und veröffentlicht werden.⁴⁸

84. Die Zulassungskriterien sollen auch als Maßstab dienen, an dem die Leistung der zugelassenen Organisation gemessen werden kann, und zwar in der Regel dann, wenn die zugelassene Organisation die Neuerteilung der Zulassung beantragt.

85. Im Interesse der Kohärenz, Gerechtigkeit und Einheitlichkeit bei der Einholung und Aufrechterhaltung der Zulassung könnten gemeinsame Musterzulassungskriterien für alle Staaten vereinbart werden. Zu diesem Zweck wird in Anhang 1 dieses Leitfadens eine Reihe solcher Musterzulassungskriterien vorgeschlagen.

2.3.4.2 Kriterien für die Genehmigung

86. Wie in Randnummer 80 bereits erwähnt, soll die Genehmigung ein von der Zulassung getrenntes Verfahren sein und einen zusätzlichen Schutzmechanismus für die Heimatstaaten darstellen.

87. Es wird deshalb empfohlen, dass Staaten Kriterien dafür entwickeln, unter welchen Voraussetzungen zugelassenen Organisationen die Genehmigung für deren Tätigwerden in einem anderen Staat gemäß Artikel 12 erteilt wird. Von Bedeutung ist diese Empfehlung insbesondere für die Heimatstaaten. Diese können sich nämlich mit einer Vielzahl von Anträgen konfrontiert sehen, mit denen die ausländischen zugelassenen Organisationen darum ersuchen, in ihrem Land tätig werden zu dürfen. Die Heimatstaaten benötigen daher Kriterien, die ihnen als Hilfsmittel bei der Beurteilung dienen, welche der Organisationen am professionellsten arbeiten, den höchsten ethischen Standards entsprechen und zur Verbesserung der Lage ihrer familienbedürftigen Kinder beitragen werden.⁴⁹ Die Kriterien könnten auch ein Indikator dafür sein, dass solche zugelassenen Organisationen aus dem Ausland bevorzugt werden, die über ausreichend Erfahrung verfügen, aus einem multidisziplinärem Team bestehen und über das gesamte Adoptionsverfahren hinweg intensive individuelle Unterstützung leisten. Darüber hinaus könnten einige der Genehmigungskriterien in den Heimatstaaten Anstoß zur Prüfung geben, wie viele zugelassene Organisationen in ihrem Land benötigt werden⁵⁰ und welches Profil diese haben sollen. Diese Punkte werden in den Kapiteln 3.4.2 und 4.4 ausführlicher erörtert.

88. Die Last der Genehmigung sollte nicht vom Heimatstaat allein getragen werden müssen. Der Aufnahmestaat könnte im Einklang mit seiner Verpflichtung zur Zusammenarbeit den Heimatstaat unterstützen, indem er sich selbst darüber informiert,

⁴⁷ Siehe „Report and Conclusions of the Special Commission on the practical operation of the *Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption* (28 November – 1 December 2000)“, erstellt vom Ständigen Büro, in: Haager Konferenz über Internationales Privatrecht, *Proceedings of the Nineteenth Session (2001/2002)*, Band I, *Miscellaneous matters*, S. 481-525, abrufbar auf der Website der Haager Konferenz www.hcch.net unter „Abschnitt Auslandsadoption“ (nachfolgend „Bericht der Spezialkommission von 2000“ genannt), Empfehlung Nr. 4c.

⁴⁸ Siehe beispielsweise die Antwort aus Italien auf die Fragen Nr. 18 und 19 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6), in der eine Struktur beschrieben wird, in der ausreichend Befugnisse und Mittel für die wirksame Kontrolle zugelassener Organisationen vorgesehen sind.

⁴⁹ Für Beispiele guter Verfahrensweisen siehe die Antwort aus Litauen auf Frage Nr. 23 im Fragebogen von 2009 (ebenda) sowie die Kriterien, die auf der Website der Zentralen Behörde Litauens www.vaikoteises.lt/en unter „Adoption“ und „Authorized Organisations“ (zuletzt besucht am 14. Februar 2012) veröffentlicht sind. Siehe auch die Sichtweise der Philippinen in Anhang 2A dieses Leitfadens.

⁵⁰ Siehe die Antworten aus den einzelnen Staaten auf Frage Nr. 8 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6) bezüglich der Begrenzung der Zahl der zugelassenen Organisationen.

inwiefern im Heimatstaat tatsächlich Bedarf an ausländischen zugelassenen Organisationen besteht. Der Aufnahmestaat sollte von der Erteilung von Genehmigungen absehen, wenn ein Heimatstaat gemeldet hat, dass das Tätigwerden weiterer zugelassener Organisationen zum gegebenen Zeitpunkt nicht notwendig ist.

89. Die Kriterien für die Genehmigung sollten die Bedingung einschließen, dass die Dienste der ausländischen zugelassenen Organisation, die im Heimatstaat tätig werden möchte (durch ihre Präsenz vor Ort oder eine Mittelsperson, die sie vertritt), dem tatsächlichen Bedarf an Adoptionsdiensten für bestimmte Gruppen von Kindern im Heimatstaat entsprechen. Beispielsweise könnten in einem Heimatstaat im Verhältnis zur Zahl der adoptionsbedürftigen Kinder zu viele ausländische zugelassene Organisationen zur Verfügung stehen. Umgekehrt könnte es in einem anderen Heimatstaat, in dem es in großer Zahl adoptierbare Kinder mit besonderen Bedürfnissen (gesundheitliche Probleme, körperliche oder geistige Beeinträchtigungen) gibt, an zugelassenen Organisationen mit entsprechender Erfahrung in der Vermittlung dieser Kinder mangeln.⁵¹

2.3.5 Grundsatz Nr. 5: Grundsatz der Rechenschaftspflicht der zugelassenen Organisationen

90. Der Grundsatz der Rechenschaftspflicht der zugelassenen Organisationen kann sowohl aus dem Wortlaut des Übereinkommens als auch aus dessen Zielen und Vorgeschichte abgeleitet werden. Ruft man sich in Erinnerung, dass die Notwendigkeit des Übereinkommens aus den Ereignissen der 1970er und 1980er Jahre heraus entstand, d.h. zu einer Zeit, als internationale Adoptionen kaum einer Regulierung unterlagen, als Privatadoptionen die Regel und entsprechend befugte Vermittlungsstellen eine Seltenheit waren, liegt es auf der Hand, warum sich unethische Praktiken so zahlreich und mannigfaltig entwickelten. Auf der Hand liegt auch, dass ein international anerkannter regulatorischer Rahmen, innerhalb dessen u.a. Vermittlungsstellen ordnungsgemäß befugt wurden, die bevorzugte Lösung war.

91. Um sicherzustellen, dass zugelassene Organisationen in Bezug auf ihr Handeln rechenschaftspflichtig sind, könnten folgende Maßnahmen erforderlich sein:

- a) angemessene Aufsicht über die Organisation durch eine Zulassungs- oder Aufsichtsbehörde;
- b) angemessene Aufsicht über die Aktivitäten einer ausländischen zugelassenen Organisation oder ihres Repräsentanten in einem Heimatstaat;
- c) regelmäßige Berichterstattung durch die zugelassene Organisation über ihre Aktivitäten an die Aufsichtsbehörde;
- d) Berichterstattung über ihre Aktivitäten an die Behörden eines anderen Staates, sofern die Genehmigung vorliegt, in diesem Staat (in der Regel ein Heimatstaat) tätig zu sein, und
- e) Transparenz hinsichtlich der Struktur und der Aktivitäten der zugelassenen Organisation, zugunsten künftiger Adoptiveltern, der Kinder, der Regulierungsbehörden und sonstiger Personen.

⁵¹ Siehe A Discussion Paper on Accreditation Issues (vgl. oben Fn. 4), S. 10.

92. Die Rechenschaftslegung durch zugelassene Organisationen hat verpflichtende und freiwillige Aspekte. Die verpflichtende Rechenschaftslegung wird dadurch erzielt, dass die zugelassene Organisation der Aufsicht unterliegt und die zuständige Behörde im Zulassungsstaat für diese Aufsicht verantwortlich ist (siehe Artikel 11 Buchstabe c). Ein Vertragsstaat muss deshalb in seinen Gesetzen oder Verfahren zur Umsetzung des Übereinkommens bestimmen, welche Behörde für die Aufsicht über die zugelassene Organisation zuständig ist und was diese Aufsicht beinhaltet. Laut Artikel 11 Buchstabe c des Übereinkommens gehört die Aufsicht über die zugelassene Organisation in Bezug auf deren Zusammensetzung, Arbeitsweise und Finanzlage eindeutig zu den Mindeststandards.

93. Die freiwillige Rechenschaftslegung wird durch transparentes Handeln erzielt. Transparenz schafft Vertrauen und Respekt. Um in Bezug auf ihre Struktur und ihre Aktivitäten Transparenz zu erreichen, könnte die zugelassene Organisation wahrheitsgetreue und aktuelle Informationen vorlegen und denjenigen Mitgliedern der Öffentlichkeit, die ihre Dienste in Anspruch nehmen möchten, den Regulierungsbehörden des eigenen Staates und denen in jedem anderen Staat, in dem die zugelassene Organisation tätig ist, leicht zugänglich machen. Die zugelassene Organisation ist sowohl den künftigen Adoptiv Eltern als auch ihrer zulassenden Behörde gegenüber zur Rechenschaftslegung verpflichtet.

94. Die Aufsicht wird in Kapitel 7 dieses Leitfadens (Verfahren zur Zulassung von und Aufsicht über zugelassene Organisationen) ausführlicher erörtert.

2.3.6 Grundsatz Nr. 6: Grundsatz des Einsatzes von Repräsentanten, die nach ethischen Grundsätzen handeln

95. Hierbei handelt es sich um einen Grundsatz, der Zusammenarbeit und Mitverantwortung⁵² zwischen Aufnahmestaaten, Heimatstaaten und zugelassenen Organisationen erfordert. Beispielsweise sollte die zugelassene Organisation des Aufnahmestaates stets sicherstellen, dass „die Kontaktstelle, mit der die Organisation im Heimatstaat des Kindes kooperiert, eine Behörde, Organisation oder Institution ist, die gemäß den Gesetzen dieses Landes befugt ist, im Bereich der internationalen Adoption zu vermitteln.“⁵³

96. Die Aufnahmestaaten sollten entweder durch ihre Zentralen Behörden oder durch zugelassene Organisationen sicherstellen, dass die Person, die zur Erleichterung des Adoptionsverfahrens als Repräsentant im Heimatstaat beschäftigt wird oder fungiert, nach den höchsten beruflichen und ethischen Standards handelt. Diese Person sollte sich dessen bewusst sein, dass sie an die Grundsätze und Verfahrensweisen des Übereinkommens gebunden ist, die Gesetze des Heimatstaates kennen und bei internationalen Adoptionen ethischen Grundsätzen folgen.

97. Die Heimatstaaten könnten ein System für die Zulassung von Repräsentanten im Bereich der internationalen Adoption einrichten.⁵⁴ Im Rahmen eines solchen Systems sollte die Zulassung einschlägige fachbezogene Kenntnisse und Erfahrungen voraussetzen. Auch sollten die im Heimatstaat bestehenden Mechanismen zum Schutz von Kindern bekannt sein.⁵⁵ Die Heimatstaaten sollten überlegen, ob sie die Vergütung des Repräsentanten nicht bestimmten Regelungen unterwerfen. In jedem Fall sollte dieses System auch die Aufsicht und Berichterstattung über die beruflichen Standards und ethischen Grundsätze dieser Personen vorsehen. Das System der Zulassung von Repräsentanten sollte durch den Aufnahmestaat auf jede erdenkliche Weise unterstützt werden.

98. Gibt es im Heimatstaat keine berufliche Aus- oder Weiterbildung für Repräsentanten, können die zugelassenen Organisationen des Aufnahmestaates mit den Behörden des

⁵² Vorschläge zur Verbesserung der Kooperation und Mitverantwortung werden in Kapitel 12.1.2 erörtert.

⁵³ Siehe EurAdoptEthic Rules (vgl. oben Fn. 29), Artikel 18.

⁵⁴ Zu den Heimatstaaten, die über ein System für die Zulassung von Repräsentanten verfügen, gehört beispielsweise Litauen.

⁵⁵ Der Internationale Sozialdienst hat in Bezug auf die in den Heimatstaaten bestehenden Mechanismen zum Schutz von Kindern einen Fragebogen ausgearbeitet. Dieser könnte möglicherweise ein nützliches Instrument sein, um das Verständnis der Aufnahmestaaten für die Situation in den Heimatstaaten zu verbessern und um den Repräsentanten die erforderlichen Fachkenntnisse zu vermitteln, siehe „Questionnaire on the national situation of children deprived of their family of origin and regarding adoption in a State of origin“, 2002, abrufbar auf Anfrage auf der Website des ISS www.iss-ssi.org.

Heimatstaates ein Kooperationsprojekt in Erwägung ziehen, das darauf abzielt, eine Aus- bzw. Weiterbildung anzubieten bzw. ein solches Angebot sicherzustellen. Einige Aufnahmestaaten laden ihre Repräsentanten ein, an einer in ihrem Land angebotenen Schulungsmaßnahme teilzunehmen.⁵⁶

99. Das Thema Repräsentanten wird in Kapitel 6.4 dieses Leitfadens (6.4 Repräsentanten ausländischer zugelassener Organisationen im Heimatstaat) ausführlicher erörtert.

2.3.7 Grundsatz Nr. 7: Grundsatz der Ausstattung von Behörden mit angemessenen Befugnissen und Mitteln

100. Die Behörde bzw. die Behörden, die für die Erteilung der Zulassung, die Aufsicht über die zugelassenen Organisationen oder die Erteilung von Genehmigungen zuständig ist bzw. sind, sollte(n) eine eindeutige gesetzliche Legitimation haben und zur effektiven Ausübung ihrer Pflichten über die notwendigen rechtlichen Befugnisse sowie über die erforderlichen personellen und materiellen Mittel verfügen.⁵⁷

101. Zu den rechtlichen Befugnissen dieser Behörden sollte gehören, notwendige Nachforschungen anstellen zu können. Aufsichtsbehörden sollten darüber hinaus befugt sein, eine Zulassung oder Genehmigung in Übereinstimmung mit dem Gesetz zu entziehen oder die Entziehung einer solchen zu empfehlen.⁵⁸

102. Eine wirksame Aufsicht erfordert entsprechende Mittel. Ein Vertragsstaat oder ein Staat, der dem Übereinkommen beitreten möchte, sollte sich im Rahmen seiner Strategie zur Umsetzung des Übereinkommens bewusst sein, dass es notwendig ist, das Adoptionsverfahren und die daran beteiligten Akteure unter Aufsicht zu stellen. Es ist daher unerlässlich, die zuständigen Behörden mit ausreichend Mitteln auszustatten, wenn das Übereinkommen wirksam umgesetzt werden soll.

⁵⁶ Darunter Frankreich, Italien, Kanada und Schweden.

⁵⁷ Siehe Bericht der Spezialkommission von 2000 (vgl. oben Fn. 47), Empfehlung Nr. 4a.

⁵⁸ Ebenda, Empfehlung Nr. 4b.

KAPITEL 3 – ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN ZUR VORGEHENSWEISE

103. In diesem Kapitel werden einige der allgemeinen Erwägungen zur Vorgehensweise erörtert, die sich ergeben, wenn ein Staat dem Übereinkommen beitreten möchte oder wenn ein Zulassungssystem eingeführt oder verbessert werden soll. Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, sind u.a.: Wer erteilt die Zulassung? Wie viele zugelassene Organisationen werden benötigt? Ist es notwendig, im Verhältnis zu jedem Vertragsstaat Adoptionen zu vermitteln?

104. Im Übereinkommen sind Mindestanforderungen an die Zulassung festgelegt. Die Liste der Anforderungen ist jedoch nicht erschöpfend. Jedem Vertragsstaat steht es frei, eigene Bedingungen für die Zulassung festzulegen oder hinzuzufügen, sofern diese nicht im Widerspruch zum Übereinkommen stehen. Darüber hinaus könnte es geboten sein, bestimmte politische Fragen zu erörtern.

3.1 Was ist eine zugelassene Organisation?

105. Eine zugelassene Organisation ist in der Regel eine private Adoptionsvermittlungsstelle, die gemäß den Artikeln 10 und 11 des Übereinkommens ein Zulassungsverfahren durchlaufen hat. Sie erfüllt ferner alle weiteren Zulassungskriterien, die vom zulassenden Staat festgelegt werden, und nimmt anstelle der Zentralen Behörde oder in Zusammenarbeit mit dieser bestimmte Aufgaben aus dem Übereinkommen wahr.

106. Einige Länder haben wiederum staatliche Stellen dazu bestimmt, als zugelassene Organisationen zu fungieren.⁵⁹ Diese Organisationen werden vom Staat finanziert und sind zur Sicherung ihrer finanziellen Existenzfähigkeit nicht von der Zahl der Adoptionsanträge abhängig. Für staatliche zugelassene Organisationen sollten dieselben Standards und Verpflichtungen gelten wie für private zugelassene Organisationen.

3.2 Ist es verpflichtend, auf zugelassene Organisationen zurückzugreifen?

107. Nach dem Übereinkommen ist es den Vertragsstaaten gestattet, die Wahrnehmung einiger Aufgaben der Zentralen Behörden zugelassenen Organisationen zu übertragen. Es ist jedoch nicht verpflichtend, zugelassene Organisationen zu bestimmen oder sie in Anspruch zu nehmen.⁶⁰ In einigen Aufnahme- und Heimatstaaten ist es dagegen gesetzlich vorgeschrieben, bei der Vermittlung internationaler Adoptionen auf zugelassene Organisationen zurückzugreifen.⁶¹

108. Der Rückgriff auf zugelassene Organisationen hat sich bewährt, da die Staaten sie hierdurch bei der Unterstützung künftiger Adoptiveltern während und nach Abschluss des Adoptionsverfahrens sowie bei der Bekämpfung von missbräuchlichen Verfahrensweisen, Kinderhandel und den mit unabhängigen Adoptionen verbundenen Missständen einbinden können.⁶²

109. Einige Heimatstaaten berichteten über Probleme in Fällen, in denen nicht auf zugelassene Organisationen zurückgegriffen und eine Adoption stattdessen direkt zwischen

⁵⁹ Frankreich hat die *Agence Française de l'Adoption* (AFA) und Italien die *Agenzia Regionale per le Adozioni Internazionali* (Regione Piemonte) (ARA) bestimmt.

⁶⁰ Siehe „Report and Conclusions of the Second Special Commission on the practical operation of the *Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption* (17-23 September 2005)“, erstellt durch das Ständige Büro, August 2006, abrufbar auf der Website der Haager Konferenz www.hcch.net unter „Abschnitt Auslandsadoption“ (nachfolgend „Bericht der Spezialkommission von 2005“ genannt), Rn. 54.

⁶¹ Siehe die Gesetze Kanadas (Quebec) (Youth Protection Act, R.S.Q., Kapitel P-34.1 Teil VII § 2), Italiens (Gesetz Nr. 184 vom 4. Mai 1983, Artikel 31 Absatz 1), Norwegens (Gesetz Nr. 8 vom 28. Februar 1986 über Adoptionen, Abschnitt 16 f.) und Schwedens (Gesetz über die Vermittlung internationaler Adoptionen (Nr. 1997:192), § 4).

⁶² Siehe Internationaler Sozialdienst, „Accredited Adoption Bodies of receiving States – AABs (I): The Nature and Advantages of their Intervention“, *Merkblatt*, Nr. 38, Juli 2007, abrufbar unter www.iss-ssi.org (zuletzt besucht am 14. April 2012, nachfolgend „ISD-Merkblatt Nr. 38“ genannt), S. 2. Zum Thema unabhängige Adoption siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22) Rn. 191, und I. Lammerant und M. Hofstetter, *Adoption: at what cost? For an ethical responsibility of receiving countries in intercountry adoption*, Lausanne, *Terre des hommes*, 2007, abrufbar auf www.terredeshommes.org unter „Resources and Links“, dann „Publications“ (zuletzt besucht am 14. April 2012, nachfolgend, „Adoption: zu welchem Preis?“ genannt), S. 11 und 29.

den Zentralen Behörden vermittelt wird. Kommen beispielsweise künftige Adoptiveltern ohne die Unterstützung durch eine professionelle Vermittlungsstelle in einen Heimatstaat, sind sie auf den Rat und die Hilfe der (in der Regel) unzureichend ausgestatteten Zentralen Behörde im Heimatstaat angewiesen. In manchen Fällen müssen Mitarbeiter der Botschaft der künftigen Adoptiveltern diese Rolle übernehmen.

110. Zur Vermeidung solcher Probleme gibt es mehrere Möglichkeiten: Der Heimatstaat könnte Adoptionen nur dann gestatten, wenn mit bestimmten Aufnahmestaaten für Adoptionen „Vereinbarungen für die Praxis“ getroffen wurden. In solchen Vereinbarungen könnte festgelegt werden, dass der Aufnahmestaat zur Unterstützung der künftigen Adoptiveltern während ihrer Besuchsreise durch eine zugelassene Organisation oder einen Repräsentanten im Heimatstaat vertreten sein muss. Greift ein Aufnahmestaat nicht auf zugelassene Organisationen zurück, kann die Zentrale Behörde dieses Staates trotzdem einen Repräsentanten im Heimatstaat bestimmen. Eine andere Lösung findet sich im chinesischen Modell, nach dem künftige Adoptiveltern erst dann nach China reisen dürfen, wenn eine „Reiseerlaubnis“ erteilt wurde. Ein wiederum anderes Modell kommt aus den Niederlanden, wo unabhängige und private Adoptionen verboten sind. Wenn künftige Adoptiveltern ein Kind aus einem Staat adoptieren möchten, in dem ihre zugelassene Organisation nicht tätig ist, müssen die Eltern zu ihrer Unterstützung zunächst einen seriösen Vermittler im Heimatstaat ausfindig machen. Dann prüft die niederländische zugelassene Organisation, ob die Seriosität des Vermittlers bestätigt werden kann, bevor das Verfahren durch die Zusammenarbeit zwischen dem Vermittler im Heimatstaat und der niederländischen zugelassenen Organisationen fortgeführt werden darf.

3.2.1 Die Verpflichtung zur Mitteilung an das Ständige Büro

111. Wenn ein Staat auf zugelassene Organisationen zurückgreift, muss er nach Artikel 13 des Übereinkommens dem Ständigen Büro der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht deren Namen und Anschriften mitteilen.⁶³ Auch über Änderungen, die die zugelassenen Organisationen betreffen, darunter insbesondere die Entziehung oder Aussetzung der Zulassung oder die Erteilung der Genehmigung, sollte das Ständige Büro informiert werden.⁶⁴ Wenn anerkannte (nicht zugelassene) Einzelpersonen dazu bestimmt werden, nach Artikel 22 Absatz 2 die Aufgaben aus dem Übereinkommen wahrzunehmen, sind gemäß Artikel 22 Absatz 3 ihre Kontaktdaten dem Ständigen Büro mitzuteilen.

3.3 Wahl der für die Erteilung von Zulassungen zuständigen Behörde

112. Das Übereinkommen sieht vor, dass ordnungsgemäß zugelassene Organisationen am Adoptionsverfahren beteiligt werden. Es ist jedoch nicht festgelegt, welche Behörde für die Erteilung oder Entziehung der Zulassung zuständig sein soll. Klarheit schafft diesbezüglich der Erläuternde Bericht, in dem deutlich gemacht wird, dass dies nicht zwangsläufig Aufgabe der Zentralen Behörde ist: „Da die Zulassung keine spezifische Aufgabe der Zentralen Behörde ist, wird sie weder in Artikel 7 noch in den Artikeln 8 oder 9 genannt“.⁶⁵

113. Die Spezialkommission von 2000 gab hinsichtlich der Bestimmung der zuständigen Behörde oder von Behörden, die die Zulassung erteilen könnten, eine Empfehlung ab, die sich im Zulassungsgrundsatz Nr. 7, dem Grundsatz der Ausstattung von Behörden mit angemessenen Befugnissen und Mitteln, widerspiegelt. Laut dieser Empfehlung sollte ein Staat die Behörden, die für die Erteilung der Zulassung, die Aufsicht über die zugelassenen Organisationen und die Erteilung der Genehmigung zuständig sind, offiziell und öffentlich bestimmen, und zwar vorzugsweise in seinen Durchführungsvorschriften.⁶⁶ In vielen Staaten

⁶³ Siehe allgemein die Antworten aus den einzelnen Staaten auf Frage Nr. 3 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

⁶⁴ Siehe Bericht der Spezialkommission von 2000 (vgl. oben Fn. 47), Empfehlung Nr. 2g. Siehe auch A Discussion Paper on Accreditation Issues (vgl. oben Fn. 4), S. 7 (Abschnitt 4.1) und S. 19 (Abschnitt 9a).

⁶⁵ Siehe Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Rn. 245.

⁶⁶ Siehe Bericht der Spezialkommission von 2005 (vgl. oben Fn. 60), Rn. 55: Die Verfahrensweise war in den Aufnahmestaaten gleich, d.h. „die zugelassene Organisation wurde nach den veröffentlichten Kriterien durch eine zuständige Behörde bestimmt und von der Zentralen Behörde oder einer anderen staatlichen Stelle beaufsichtigt“.

übernimmt eine einzige Behörde (in der Regel die Zentrale Behörde) all diese Aufgaben. Diese können aber natürlich auch auf mehr als eine Behörde übertragen werden.⁶⁷

114. Es wird darauf hingewiesen, dass es zwischen der zugelassenen Behörde und der für die Erteilung der Zulassung zuständigen Behörde keinen Wettbewerb und dementsprechend auch keine Interessenkonflikte geben sollte.⁶⁸ Dies soll nicht heißen, dass eine Zentrale Behörde an der Durchführung von Adoptionen nicht beteiligt sein sollte – eine solche Beteiligung ist nach dem Übereinkommen eindeutig vorgesehen. Tatsächlich gibt es Situationen, in denen eine Zentrale Behörde eingreifen muss, selbst wenn Vermittlungsfälle in der Regel von zugelassenen Organisationen betreut werden. Stellt beispielsweise eine zugelassene Organisation ihre Tätigkeit ein, muss unter Umständen die Zentrale Behörde die Fälle übernehmen (z.B. in Italien). Auch kann es vorkommen, dass eine Zentrale Behörde eine Aufgabe übernehmen muss, die in der Regel einer zugelassenen Organisation übertragen wird. Wenn aber, wie es in einigen Staaten der Fall ist, die Zulassungs- bzw. Aufsichtsbehörde (eine staatliche Stelle) und die zugelassenen Organisationen regelmäßig an der Vermittlung von Adoptionen beteiligt sind, d.h. dieselben Aufgaben wahrnehmen, muss vermieden werden, dass für die staatliche Stelle andere Standards oder Verfahren gelten als für die private Organisation.

115. Die für die Erteilung der Zulassung zuständige Behörde ist im Normalfall gleichzeitig auch dazu befugt, Zulassungen zu verweigern, zu verlängern, auszusetzen oder zu entziehen. Diese Behörde sollte mit den rechtlichen, administrativen und finanziellen Mitteln ausgestattet sein, die für die Erfüllung der ihr übertragenen Pflichten notwendig sind. Siehe hierzu den Zulassungsgrundsatz Nr. 7 in Kapitel 2.3.7.

116. Für Fälle, in denen in einem Staat auf dem Gebiet der Adoption zwei oder mehr Rechtssysteme bestehen, die in verschiedenen Gebietseinheiten gelten, sieht Artikel 36 des Übereinkommens in Bezug auf die zuständigen Behörden zusätzliche Vorschriften vor.⁶⁹ In solchen Fällen ist eine Verweisung im Übereinkommen auf eine Zentrale Behörde, eine zuständige Behörde oder eine zugelassene Organisation eines Staates als Verweisung auf die Behörden und Stellen in einer Gebietseinheit dieses Staates zu verstehen.

3.4 Kontrolle der Zahl der zugelassenen Organisationen

117. Grundsätzlich sollte die Zahl der Organisationen, die zugelassen wurden oder eine Zulassung beantragen, stets der Kontrolle durch den zulassenden Staat unterliegen. Dabei sollte der Rückgang der Zahl internationaler Adoptionen in den letzten Jahren von den Aufnahmestaaten zum Anlass genommen werden, nicht nur ihren eigenen Bedarf, sondern auch den der Heimatstaaten zu berücksichtigen. Verschiedene Faktoren, darunter die Einrichtung von Mechanismen zum Schutz der Kinderrechte und die Förderung nationaler Adoptionen in bestimmten Heimatstaaten, haben dazu beigetragen, dass sich die internationale Adoption bedeutend verändert hat. So geht die Zahl der gesunden Säuglinge, für deren Wohl eine internationale Adoption das Beste wäre, zurück. Auch hat sich in vielen Heimatstaaten das Profil der Kinder, die für eine internationale Adoption infrage kommen, verändert. Daher ist es wichtig, sich über den tatsächlichen Bedarf eines Heimatstaates an internationalen Adoptionen und über dessen Rechtslage zu informieren, diese Parameter den eigenen Handlungen und Entscheidungen zugrunde zu legen und ggf. Profil und Zahl der Organisationen, die für das Tätigwerden in dem ausgewählten Heimatstaat eine Zulassung oder Genehmigung erhalten, anzupassen.⁷⁰

3.4.1 Im Aufnahmestaat

118. Aufnahmestaaten sollten die Zahl der in ihrem Land zugelassenen Organisationen soweit wie möglich begrenzen. Einige Maßnahmen, mit denen dies erreicht werden kann, werden in Kapitel 4.3 genannt. Sofern es der gesetzliche Rahmen gestattet, die Zahl der zugelassenen Organisationen und die Zahl der Organisationen, denen die Zusammenarbeit

⁶⁷ Siehe beispielsweise die Antwort aus den Vereinigten Staaten von Amerika auf Frage Nr. 18 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

⁶⁸ Siehe A Discussion Paper on Accreditation Issues (vgl. oben Fn. 4), S. 7.

⁶⁹ Siehe Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Rn. 246.

⁷⁰ Siehe Bericht der Spezialkommission von 2005 (vgl. oben Fn. 60), Rn. 65.

mit bestimmten Heimatstaaten genehmigt wird, zu begrenzen, sollten die Aufnahmestaaten sicherstellen, dass die Zahl zugelassener Organisationen und die Zahl zugelassener Organisationen, denen sie die Zusammenarbeit mit bestimmten Heimatstaaten genehmigen, unter Berücksichtigung der in den Heimatstaaten möglichen Zahl der Adoptionen angemessen und realistisch sind.⁷¹

3.4.2 Im Heimatstaat

119. Die Antworten auf den Fragebogen von 2009 und die auf der Website der Haager Konferenz veröffentlichten Informationen zeigen, dass die Zahl der aktiven zugelassenen Organisationen in einigen Staaten in einem Missverhältnis zu der Zahl der adoptierbaren Kinder steht.⁷² Vielmehr scheint es einen Zusammenhang zwischen der Zahl der zugelassenen Organisationen und der Zahl der künftigen Adoptiveltern zu geben und damit einhergehend einen gewissen Druck auf die Heimatstaaten, ausreichend Kinder für eine internationale Adoption vorzuschlagen.⁷³

120. Wie in Kapitel 2.3 unter Grundsatz Nr. 4 erwähnt, ist eines der Kriterien für die Zulassung oder die Genehmigung einer zugelassenen Organisation der nachweisliche Bedarf an den Diensten dieser Organisation im Heimatstaat. Die Zahl der benötigten zugelassenen Organisationen sollte mit der Zahl und dem Profil der Kinder, die im Wege der internationalen Adoption eine Familie suchen, in einem angemessenen Verhältnis stehen. Ein möglicher Ansatz besteht darin, die Zahl der zugelassenen Organisationen an die im Heimatstaat zugelassene Zahl von Adoptionsanträgen zu koppeln.

121. Wenn Vertragsstaaten (und zugelassene Organisationen) für die Durchführung von Adoptionen eine Partnerschaft vereinbaren, sollte der Heimatstaat die Zahl der Adoptionsanträge, die er von künftigen Adoptiveltern aus dem Partneraufnahmestaat annehmen wird, festlegen. Dies ermöglicht dem Heimatstaat, die Zahl der zugelassenen Organisationen und der Adoptionsanträge zu kontrollieren und den Druck auf seine Behörden zu minimieren.

122. Die Heimatstaaten müssen stärker die Initiative ergreifen, wenn die Aufnahmestaaten nicht in der Lage sind, die Zahl ihrer zugelassenen Organisationen zu kontrollieren. Der Heimatstaat muss öffentlich erklären, dass es keiner weiteren zugelassenen Organisationen bedarf. Genehmigungen sollte er nur so vielen zugelassenen Organisationen erteilen, wie im eigenen Staat benötigt werden, um den Bedarf an internationalen Adoptionen zu decken.

3.5 Wahl ausländischer Partnerstaaten für die Zusammenarbeit bei internationalen Adoptionen

123. Heimatstaaten sind nicht verpflichtet, im Verhältnis zu jedem Aufnahmestaat, der Vertragsstaat des Übereinkommens ist, Adoptionen zu vermitteln. Kleinere Heimatstaaten könnten es als gute Verfahrensweise betrachten, ihre Zusammenarbeit auf eine kleine Zahl von Aufnahmestaaten zu beschränken. Dies könnte gleichzeitig auch dem Wohl der für eine Adoption infrage kommenden Kinder dienen. Heimatstaaten mit knappen Ressourcen könnten feststellen, dass ihre Zentralen Behörden nicht dem Druck seitens einer großen Zahl von Aufnahmestaaten und der dort zugelassenen Organisationen gewachsen sind. Bei der Wahl der Adoptionspartnerstaaten können Faktoren wie schon bestehende gute Beziehungen mit bestimmten Staaten und bereits erfolgreich nach ethischen Grundsätzen vermittelte Adoptionen eine Rolle spielen.⁷⁴ Darüber hinaus können die Zahl der Organisationen aus anderen Aufnahmestaaten, die bereits eine Genehmigung für den Heimatstaat erhalten haben, und deren (nicht) zufriedenstellende Arbeit ein Indikator dafür, ob Partnerschaften mit weiteren Aufnahmestaaten und deren zugelassenen Organisationen notwendig sind.

⁷¹ Siehe allgemein die Antworten auf Frage Nr. 7 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

⁷² Siehe die Antworten auf die Fragen Nr. 7 und Nr. 9 im Fragebogen von 2009 (ebenda).

⁷³ Siehe A Discussion Paper on Accreditation Issues (vgl. oben Fn. 4), S. 9.

⁷⁴ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Kapitel 8.2.2.

124. Genauso wenig sind Aufnahmestaaten verpflichtet, mit jedem Heimatstaat, der Vertragsstaat des Übereinkommens ist, zusammenzuarbeiten.⁷⁵ Aufnahmestaaten sollten sich zum Ziel setzen, Partnerschaften mit solchen Heimatstaaten zu vereinbaren, in denen tatsächlich Bedarf an internationalen Adoptionen besteht.⁷⁶ Zu den von einigen Aufnahmestaaten bevorzugten Partnern zählen Heimatstaaten, in denen Adoptionsverfahren klar und transparent sind, die ausreichende Maßnahmen zum Schutz von Kindern treffen und die Grundsätze im Einklang mit dem Übereinkommen unterstützen.⁷⁷

125. Die in Artikel 7 vorgesehene Verpflichtung zur Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten greift auch dann, wenn zwischen den betreffenden Staaten keine Partnerschaft vereinbart wurde. Beispielsweise muss einem Ersuchen um Unterstützung oder um Auskunft auch dann nachgekommen werden, wenn es von einem Staat gestellt wurde, der kein Partnerstaat ist. Auch im Einzelfall, wie bei einer intrafamiliären Adoption, kann es mitunter erforderlich sein, dass Staaten, zwischen denen keine Partnerschaft vereinbart wurde, zusammenarbeiten.

3.6 Datenschutz

126. Das Übereinkommen enthält bestimmte Vorschriften über die Aufbewahrung von Adoptionsunterlagen und den Zugang zu diesen Unterlagen.⁷⁸ Jeder Staat sollte zur Einhaltung dieser Vorschriften klare Verfahren festlegen. Stellt die zugelassene Organisation ihre Tätigkeit ein, sollte sichergestellt werden, dass ihre Unterlagen gemäß dem vom Staat festgelegten Verfahren aufbewahrt werden.⁷⁹

127. Die zugelassenen Organisationen sollten gewährleisten, dass auf ihre Unterlagen nicht unerlaubt zugegriffen werden kann und die Unterlagen durch physische Maßnahmen gegen Beschädigung oder Verlust geschützt sind. Die zuständige Behörde sollte überprüfen, ob entsprechende Schutzmechanismen vorhanden sind.

128. Die zuständigen Behörden, denen die Aufsicht über die zugelassenen Organisationen obliegt, müssen ebenfalls Verfahren zum Schutz der Vertraulichkeit der Daten im Zusammenhang mit den Zulassungsanträgen von Vermittlungsstellen entwickeln. Diese für Adoptionen zuständigen Behörden sollten die Daten zu den Organisationen, die zugelassen sind oder waren, sowie sämtliche Anträge von Organisationen, die die Zulassung nicht erhalten haben, aufbewahren.

129. Unterlagen zu Adoptionsfällen sollten in Übereinstimmung mit den Gesetzen des Staates – vorzugsweise für einen unbegrenzten Zeitraum – aufbewahrt und den Adoptierten auf Anfrage zugänglich gemacht werden, sofern dies nach den Gesetzen über den Zugang zu solchen Unterlagen zulässig ist. Beispielsweise könnte die Aufbewahrung der Unterlagen zentral organisiert werden, d.h. die zugelassenen Organisationen könnten ihre abgeschlossenen Fälle zur Archivierung an eine zuständige Behörde (z.B. die Zentrale Behörde) übermitteln. Auf diese Weise könnte im gegebenen Fall einer Person, die Informationen zu ihrer Herkunft wünscht, später der Zugang zu diesen Unterlagen ermöglicht werden.⁸⁰

⁷⁵ Ebenda, Kapitel 8.2.2 und 8.2.3.

⁷⁶ Siehe Bericht der Spezialkommission von 2005 (vgl. oben Fn. 60), Rn. 42 Buchstabe c. Siehe auch Kapitel 12 dieses Leitfadens.

⁷⁷ Siehe Artikel 6 Buchstabe a des schwedischen Gesetzes über die Vermittlung internationaler Adoptionen (Nr. 1997:192). Siehe auch die Antworten aus Belgien (Flämische Gemeinschaft), Italien, Neuseeland und Spanien auf Frage Nr. 28 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

⁷⁸ Artikel 9 und 30.

⁷⁹ Für eine ausführliche Erörterung der Pflichten zur Aufbewahrung von Unterlagen gemäß dem Übereinkommen siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Kapitel 2.1.3.2 und 9.1.

⁸⁰ Siehe beispielsweise die Antworten aus Italien, Kanada (Britisch Columbia und Quebec), Luxemburg, Norwegen und Spanien auf Frage Nr. 17 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

3.7 Zuschüsse für zugelassene Organisationen

130. In manchen Aufnahmestaaten werden die zugelassenen Organisationen finanziell durch Zuschüsse unterstützt.⁸¹ Diese Zuschüsse können zur Sicherung der Existenzfähigkeit der zugelassenen Organisationen oder lediglich zur Finanzierung bestimmter Projekte gewährt werden.⁸²

131. In den Staaten, in denen die zugelassenen Organisationen voll bezuschusst werden, gibt es hierfür berechtigte Gründe: Die zugelassenen Organisationen sind auf diese Weise nicht auf die aktive Suche nach neuen Antragstellern, d.h. künftigen Adoptiveltern, angewiesen, um mit den Gebühren, die diese zahlen müssen, ihre finanzielle Existenzfähigkeit zu sichern. Zudem wird so vermieden, dass es unter den zugelassenen Organisationen zu einem Wettbewerb um Antragsteller kommt und seitens der potenziellen Adoptierenden eine zu große Nachfrage entsteht, der möglicherweise nicht entsprochen werden kann. Ein weiterer Vorteil für den Staat besteht darin, dass ihn die Zuschüsse zu einer stärkeren Aufsicht berechtigen könnten, da Zuschüsse ggf. mit umfangreicheren Rechenschaftspflichten gegenüber dem Staat einhergehen. Eine herrschende Meinung ist, dass angesichts dessen, dass es sich bei der Adoption um eine Maßnahme zum Schutz von Kindern handelt, die zugelassenen Organisationen vom Staat genauso unterstützt werden sollten wie andere Stellen, die zum Schutz von Kindern beitragen.

132. Die Tatsache, dass Zentrale Behörden Aufgaben auf die zugelassenen Organisationen übertragen, könnte die Zahlung von Zuschüssen rechtfertigen. Die zugelassenen Organisationen nehmen in der Tat Aufgaben wahr, die sonst von staatlichen Stellen zur Erfüllung der vertraglichen Pflichten des Staates übernommen werden müssten. Die Entwicklungen im Bereich der Zuschüsse könnten in Zukunft möglicherweise positive Effekte haben, vorausgesetzt, sie sind weiter verbreitet. Das Thema Zuschüsse wird in Kapitel 8.3.1 Grundlegende Betriebskosten einer zugelassenen Organisation noch einmal aufgegriffen.

133. In jedem Fall hat es sich nicht bewährt, Zuschüsse auf der Basis der Zahl der Adoptionsanträge oder der adoptierten Kinder zu gewähren. Dies würde den Wettbewerb unter den zugelassenen Organisationen fördern und die oben erwähnten guten Verfahrensweisen untergraben.

3.8 Internetwerbung

134. Die Nutzung des Internets, um im Zusammenhang mit internationalen Adoptionen für Kinder zu werben, sollte eingeschränkt oder untersagt werden.⁸³ Unter bestimmten Umständen kann es in Erwägung gezogen werden, Informationen zu veröffentlichen, um für ein Kind eine Familie zu finden. Es darf jedoch niemals die Identität des Kindes preisgegeben werden. Es besteht Uneinigkeit darüber, inwiefern es angemessen ist, für die Suche nach Adoptivfamilien im Internet Fotos von Kindern zu veröffentlichen. Einerseits wird wegen der großen Gefahr, dass mit den Fotos familienloser Kinder Missbrauch betrieben wird, gefordert, dass deren Veröffentlichung verboten wird.⁸⁴ Zahlreiche Staaten haben bereits nationale Gesetze erlassen, die die Veröffentlichung von Fotos, insbesondere im Internet, untersagen.⁸⁵ Andererseits wird die Veröffentlichung von Fotos als ein wirksames

⁸¹ Siehe beispielsweise die Antworten aus Belgien, Frankreich, Luxemburg, Schweden und Spanien auf Frage Nr. 47 im Fragebogen von 2009 (ebenda). Siehe auch die Antwort aus Deutschland auf dieselbe Frage, wonach die Zwecke der Organisationen nach §§ 51 bis 68 Abgabenordnung steuervergünstigt sein sollen. Im Vereinigten Königreich gibt es einen Verteilungsmechanismus, auf dessen Grundlage die lokalen Behörden von zentraler Stelle regionsabhängig finanzielle Mittel erhalten, die sie dann in angemessener Weise den gemeinnützigen Adoptionsvermittlungsstellen zuweisen.

⁸² Siehe beispielsweise die Antwort aus Frankreich auf Frage Nr. 15 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6), die in Übersetzung lautet: „Die Zentrale Behörde bestärkt die zugelassenen Organisationen darin, die Ausbildung ihrer Mitglieder zu verbessern [...]; diese Ausbildung wird jedes Jahr von der Zentralen Behörde durch einen Zuschuss finanziert.“

⁸³ Siehe beispielsweise die Antworten aus Belgien, Deutschland, Norwegen, Schweden und den Vereinigten Staaten von Amerika auf Frage Nr. 42 im Fragebogen von 2009 (ebenda).

⁸⁴ Siehe beispielsweise die Antwort aus Norwegen auf Frage Nr. 42 im Fragebogen von 2009 (ebenda).

⁸⁵ Darunter Brasilien, Ecuador, Norwegen und Venezuela.

Mittel betrachtet, um das Interesse künftiger Adoptivfamilien, insbesondere für die Adoption älterer Kinder, zu wecken.⁸⁶

135. Eine gute Verfahrensweise schließt die Nutzung des Internets nicht zwangsläufig aus. Eine Möglichkeit der ethisch vertretbaren Nutzung von Fotos wäre es, diese auf einer eingeschränkt zugänglichen Website einzustellen, auf der Informationen zu adoptierbaren Kindern zu finden sein könnten, die schwer vermittelbar sind (in der Regel aufgrund ihrer besonderen Bedürfnisse). Für den Zugang zu einer solchen Website, die im Normalfall von der Zentralen Behörde des Heimatstaates überwacht wird, würde ein persönliches Passwort benötigt.⁸⁷ Bittet einer der Partner in einem Heimatstaat eine zugelassene Organisation in einem Aufnahmestaat, für ein Kind mit besonderen Bedürfnissen eine Familie mit einem bestimmten Profil zu finden, und kann die zugelassene Organisation unter den Bewerbern keine solche Familie finden, könnte der Heimatstaat auf dieser eingeschränkt zugänglichen Website für andere zugelassene Organisationen Informationen über das Kind zur Verfügung stellen, ohne aber dessen Identität preiszugeben. Auf diese Weise können sehr häufig geeignete Familien gefunden werden. Zudem ist es für das Wohl des betreffenden Kindes umso besser, je kürzer die Wartezeit auf eine Familie ist. Selbstverständlich kann auf diese Möglichkeit nur dann zurückgegriffen werden, wenn der Partner im Heimatstaat dieser Verfahrensweise zugestimmt hat.

136. Allerdings waren trotz der Versuche, eingeschränkt zugängliche Websites effektiv zu reglementieren, unzulässige Verfahrensweisen zu beobachten. So ist es beispielsweise vorgekommen, dass die Identität des Kindes nicht befugten Personen gegenüber preisgegeben wurde, dass zu viele Informationen über ein bestimmtes Kind veröffentlicht wurden oder dass Eltern, deren Eignung noch nicht geprüft wurde, die zugelassene Organisation kontaktierten und Informationen über ein Kind einholten. In einigen Fällen haben zugelassene Organisationen Informationen zu einem Kind, die auf einer eingeschränkt zugänglichen Website verfügbar waren, auf ihre eigene, öffentlich zugängliche Website gestellt, um Eltern anzuwerben. Hierbei handelt es sich eindeutig um eine Verletzung der Vorschriften, die für die Beschaffung von Informationen durch zugelassene Organisationen gelten, und darüber hinaus ggf. auch um einen Verstoß gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen, der strafrechtliche Sanktionen nach sich zieht. In solch einem Fall wäre der Heimatstaat berechtigt, der betreffenden zugelassenen Organisation die Genehmigung zu entziehen. Daneben könnte der Aufnahmestaat die Zulassung der Organisation aussetzen oder entziehen.

137. Andere unzulässige Verfahrensweisen in Bezug auf die Nutzung des Internets sind u.a. das Werben mit der Verfügbarkeit sehr junger Kinder, das Werben mit einem zügigen Verfahren seitens der zugelassenen Organisation in bestimmten Heimatstaaten und das Verlangen höherer Gebühren für die Adoption von Kindern unter einem Jahr.

138. Heimatstaaten sind ebenfalls aufgerufen, Internetforen, die von künftigen Adoptiveltern besucht werden, zu überwachen, da dort häufig unrichtige und mitunter auch unethische Informationen ausgetauscht werden.

⁸⁶ See M. Freundlich, S. Gernstand und M. Holtan, *Websites featuring children waiting for adoption: a cross-country review*, British Association for Adoption and Fostering, *Adoption & Fostering Journal*, Band 31, Nr. 2, Sommer 2007, S. 5 und 6, für eine vergleichende Analyse der in Kanada, der Russischen Föderation und den Vereinigten Staaten von Amerika eingesetzten Systeme zur Veröffentlichung von Fotos und eine Diskussion über die Wirksamkeit der einzelnen Arten der Nutzung von Fotos bei der Vermittlung von Kindern.

⁸⁷ China verwendet eine solche Website für Kinder mit besonderen Bedürfnissen. Siehe auch die Antwort aus Schweden auf Frage Nr. 42 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

KAPITEL 4 – DAS VERHÄLTNISS ZWISCHEN ZULASSUNG UND GENEHMIGUNG

139. Das Verfahren zur Zulassung von Adoptionsvermittlungsstellen ist einer der wichtigsten im Übereinkommen vorgesehenen Mechanismen zum Schutz von Kindern. Die Anforderung, dass eine zugelassene Organisation von beiden Staaten eine Genehmigung erhalten haben muss, um im Heimatstaat tätig sein zu dürfen, ist ein zusätzlicher Schutzmechanismus.⁸⁸ Einige Staaten verfügen in diesem Zusammenhang über sehr gute Verfahrensweisen.⁸⁹ Insgesamt scheint dieser doppelte Schutzmechanismus jedoch noch nicht ausreichend umgesetzt zu werden, um in vollem Umfang seine Wirkung entfalten zu können.

140. Es wird unterschieden zwischen der nationalen Zulassung und der internationalen Genehmigung.

4.1 Was ist eine Zulassung?

141. Die Zulassung ist das offizielle Verfahren, durch das eine Adoptionsvermittlungsstelle bei einer zuständigen Behörde im eigenen Land die Erteilung der Erlaubnis gemäß den Artikeln 10 und 11 beantragt, um bestimmte Verfahren im Zusammenhang mit Adoptionen nach dem Übereinkommen durchführen zu dürfen. In den genannten Artikeln des Übereinkommens sind lediglich Mindestanforderungen festgelegt, sodass die Adoptionsvermittlungsstelle für die Zulassung einige vom zulassenden Staat vorgeschriebene zusätzliche Bedingungen erfüllen muss. Ist die Zulassung einmal erteilt, muss die zugelassene Organisation in der Regel entweder anstelle oder in Zusammenarbeit mit der Zentralen Behörde bestimmte Aufgaben aus dem Übereinkommen wahrnehmen.

142. Sowohl die Heimatstaaten als auch die Aufnahmestaaten können Adoptionsvermittlungsstellen die Zulassung erteilen. Die Mehrheit der zugelassenen Organisationen wird allerdings durch die Aufnahmestaaten zugelassen.

4.1.1 Warum ist die Zulassung notwendig?

143. Die Notwendigkeit eines Zulassungssystems wird ausführlich in Kapitel 1 dieses Leitfadens erörtert.⁹⁰

144. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Zulassung zu einem bedeutenden Schutzmechanismus des Übereinkommens geworden ist, der in Bezug auf die Struktur, Rechenschaftslegung, Ethik und Fachkompetenz von Adoptionsvermittlungsstellen international gültige Mindeststandards vorsieht. Die Zulassung allein ist jedoch keine Garantie dafür, dass der Schutzmechanismus seine gewünschte Wirkung entfaltet. Hierzu muss zum einen die zugelassene Organisation sowohl die Pflichten aus dem Übereinkommen als auch die in den vorhergehenden Kapiteln dargelegten Grundsätze, d.h. die Grundsätze des Übereinkommens *und* die Zulassungsgrundsätze, befolgen.

145. Zum anderen muss die zulassende Behörde sicherstellen, dass die für ihre zugelassenen Organisationen geltenden hohen Standards eingehalten werden. In der Praxis kann die zulassende Behörde in jedem einzelnen Staat mithilfe des Zulassungsverfahrens ausgehend von den Anforderungen gemäß dem Übereinkommen einheitlichere Standards entwickeln und für deren Einhaltung sorgen, indem zugelassene Organisationen regelmäßig einer Kontrolle unterzogen werden und einer Organisation, die gegen die Zulassungsvorschriften verstößt oder die Standards nicht einhält, die Zulassung entzogen wird.

⁸⁸ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Rn. 213.

⁸⁹ Siehe beispielsweise die Antworten aus Kolumbien, Litauen und den Philippinen auf Frage Nr. 5 und die Antworten aus Chile und Costa Rica auf Frage Nr. 23 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

⁹⁰ Sie wurde auch in Kapitel 4.3 des Praxisleitfadens Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22) erwähnt.

4.2 Was ist eine Genehmigung?

146. Die Genehmigung ist das in Artikel 12 des Übereinkommens vorgesehene Verfahren, durch das eine in einem Vertragsstaat zugelassene Organisation die Erteilung der Erlaubnis dafür beantragt, in einem anderen Vertragsstaat tätig werden zu dürfen. Die zugelassene Organisation muss eine solche Genehmigung sowohl von den zuständigen Behörden des eigenen Staats als auch von denen des anderen Staats erhalten, um in diesem anderen Staat „tätig werden“ zu dürfen. Auf diese Weise wird die „Genehmigung“ zu dem oben genannten zusätzlichen Schutzmechanismus: indem der Heimatstaat die Befugnis erhält, einer zugelassenen Organisation die Erlaubnis, in seinem Land tätig zu werden, zu erteilen oder zu verweigern.

147. Artikel 12 lautet:

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

148. Aus Artikel 12 des Übereinkommens geht eindeutig hervor, dass die Genehmigung und die Zulassung zwei verschiedene und voneinander getrennte Verfahren sind. Die Formulierung in Artikel 12 deutet darauf hin, dass es sich bei der Genehmigung um ein weniger formelles Verfahren handeln kann, sie aber dennoch eine Mindestanforderung ist. Im Übereinkommen sind lediglich zwei Bedingungen für die Genehmigung festgelegt, und zwar zum einen, dass die Genehmigung erst erteilt werden kann, wenn eine Adoptionsvermittlungsstelle bereits zugelassen wurde, und zum anderen, dass die Zustimmung beider Staaten notwendig ist. Die konkreten Bedingungen für eine Genehmigung können daher von jedem Staat selbst festgelegt werden. In einigen Heimatstaaten gibt es ein offizielles Genehmigungsverfahren, das in einigen Fällen dem Zulassungsverfahren gleicht und ggf. sogar als solches bezeichnet wird.⁹¹ Die Empfehlung, im Genehmigungsverfahren besondere Sorgfalt walten zu lassen, wurde bereits in Kapitel 2.3.4 im Rahmen der Erläuterungen zum Grundsatz des Nachweises und der Bewertung von Kompetenz unter Zuhilfenahme von Kriterien für Zulassung und Genehmigung gegeben.

149. Obwohl die Formulierung im Übereinkommen in dieser Hinsicht neutral ist, gilt die Genehmigung in der Regel für die zugelassene Organisation eines Aufnahmestaates, die die Erlaubnis beantragt, in Verbindung mit einer Adoption in einem Heimatstaat tätig zu werden.

150. Vor diesem Hintergrund gibt es drei Arten von Genehmigungen, die von den Aufnahmestaaten derzeit erteilt werden: (i) eine einzelne Genehmigung, die es der Organisation gestattet, lediglich in einem Staat oder in einer bestimmten Region dieses Staates und ggf. nur in Zusammenarbeit mit bestimmten Stellen tätig zu werden; (ii) eine beschränkte Genehmigung, die es der Organisation gestattet, in einer kleinen Zahl ausgewählter Staaten, für die sie über die entsprechende Fachkompetenz verfügt, tätig zu werden; oder (iii) eine unbeschränkte Genehmigung, die es der Organisation gestattet, in allen Staaten tätig zu werden.⁹²

151. Damit sichergestellt ist, dass die Bedingungen im Heimatstaat erfüllt werden und die Organisation dauerhaft effektiv beaufsichtigt wird, erteilen die meisten Aufnahmestaaten eine Genehmigung speziell für einen Heimatstaat.⁹³ Ist der Heimatstaat besonders groß oder ist dies aufgrund des Aufbaus des Staates gerechtfertigt, könnte es sinnvoll sein, die Genehmigung auf eine bestimmte Region zu beschränken.

⁹¹ In El Salvador und den Philippinen wird das Verfahren als „Zulassung“ bezeichnet (siehe die jeweiligen Antworten auf Frage Nr. 1 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6)). Die in den Philippinen geltenden Kriterien für die Genehmigung („Zulassung“) sind in Anhang 2A aufgelistet. Siehe auch die Antwort aus Chile auf Frage Nr. 23 im Fragebogen von 2009 (ebenda).

⁹² Siehe allgemein die Antworten auf Frage Nr. 10 (i) im Fragebogen von 2009 (ebenda).

⁹³ Siehe die Antworten aus Dänemark, Neuseeland und Schweden auf die Fragen Nr. 23 und Nr. 24 im Fragebogen von 2009 (ebenda). Siehe allgemein die Antworten auf Frage Nr. 10 (i) im Fragebogen von 2009 (ebenda). Siehe auch Adoption: zu welchem Preis? (vgl. oben Fn. 62), S. 43.

152. Abgesehen von den geografischen Grenzen sollte es auch in Erwägung gezogen werden, einen Rahmen für die Festlegung aller anderen Grenzen einer Genehmigung, wie die Gültigkeitsdauer, die Voraussetzungen für eine Verlängerung und ihre Nichtübertragbarkeit, zu entwickeln.

153. Wurde einer in einem Vertragsstaat zugelassenen Organisation gemäß Artikel 12 die Genehmigung erteilt, in einem anderen Vertragsstaat tätig zu werden, sollte diese Genehmigung durch die zuständigen Behörden beider Staaten unverzüglich dem Ständigen Büro gemeldet werden.⁹⁴

4.2.1 Bedeutung des Ausdrucks „tätig werden“ in Artikel 12

154. Hinsichtlich des Wortlauts in Artikel 12 mangelt es an Klarheit, was genau unter dem Ausdruck „tätig werden“ zu verstehen ist. Dies spiegelt sich auch in der fehlenden Einheitlichkeit in der Praxis wider. Zudem ist nicht definiert, welche Aufgaben mit dem Ausdruck „tätig werden“ für eine zugelassene Organisation einhergehen.⁹⁵ In manchen Staaten bedeutet „tätig werden“, dass die zugelassene Organisation physisch im Heimatstaat präsent sein muss (nicht nur durch einen Repräsentanten, sondern durch ein Büro und Personal vor Ort).

155. In den meisten Staaten bedeutet „tätig werden“, dass die zugelassene Organisation in irgendeiner Weise (durch einen Repräsentanten oder ein Büro vor Ort) im Heimatstaat agiert.

156. Laut dem Erläuternden Bericht ist Letzteres die beabsichtigte Auslegung. Dort heißt es:

„Artikel 12 ist allgemein gehalten. Da er keine Unterscheidung macht, ist die ‚Genehmigung‘ beider Staaten einzuholen, um ‚unmittelbar‘ oder ‚mittelbar‘ tätig zu werden.“⁹⁶

157. Nach dieser Auslegung gilt Artikel 12 auch dann, wenn eine zugelassene Organisation eines Aufnahmestaates unmittelbar mit der Zentralen Behörde des Heimatstaates zusammenarbeitet.

4.2.2 Warum ist die Genehmigung notwendig?

158. Die Genehmigung ist notwendig, damit der Heimatstaat eine gewisse Kontrolle über die Zahl und die Aktivitäten der ausländischen zugelassenen Organisationen, die an internationalen Adoptionen aus dem Heimatstaat beteiligt sind oder sein möchten, ausüben kann. Im Erläuternden Bericht lautet es zur weiteren Klärung hierzu:

„Artikel 12 gestattet die Einschaltung zugelassener Organisationen; ihre Funktionsweise bei internationalen Adoptionen ist aber, wie bereits erwähnt, für viele Länder ein sehr heikles Thema, und aus diesem Grund gesteht Artikel 12 jedem Vertragsstaat die Freiheit zu, ihre Tätigkeiten innerhalb seines Staatsgebiets zu gestatten oder zu verbieten, selbst wenn sie die Genehmigung haben, in einem anderen Staat tätig zu werden. Wenn also eine bereits in einem Vertragsstaat zugelassene Organisation in einem anderen Vertragsstaat tätig werden möchte, muss sie die Genehmigung des zweiten Vertragsstaats einholen; diese Genehmigung kann ihr verweigert werden, wenn dieser Staat der Einschaltung privater Organisationen auf seinem Hoheitsgebiet bei der Bearbeitung internationaler Adoptionen widerspricht.“⁹⁷

159. Mit anderen Worten ist ein Heimatstaat eindeutig nicht verpflichtet, es zu gestatten, dass zugelassene Organisationen in seinem Land agieren oder intervenieren, bzw. einer bestimmten zugelassenen Organisation oder sämtlichen zugelassenen Organisationen, die eine Genehmigung beantragen, diese auch zu erteilen. Es ist möglich, dass ein Heimatstaat es vorzugsweise staatlichen Stellen überlässt, die Verantwortung für den verfahrensrechtlichen Teil der Anwendung des Übereinkommens zu übernehmen.

⁹⁴ Siehe Bericht der Spezialkommission von 2000 (vgl. oben Fn. 47), Empfehlung Nr. 2e. Empfehlung Nr. 2 von 2000 wurde in der Empfehlung Nr. 3 der Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Spezialkommission von 2005 (vgl. oben Fn. 5) noch einmal bekräftigt. Siehe auch Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Rn. 212.

⁹⁵ Siehe allgemein die Antworten auf Frage Nr. 32 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

⁹⁶ Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Rn. 269.

⁹⁷ Ebenda, Rn. 268.

4.2.3 Warum ist hinsichtlich der Genehmigung eine Zusammenarbeit zwischen Aufnahme- und Heimatstaat notwendig?

160. Es bedarf eines Dialogs und der internationalen Zusammenarbeit zwischen den Behörden der beiden betreffenden Staaten, um Profil und Zahl der im Aufnahmestaat zugelassenen Organisationen, die im Heimatstaat zur Deckung des tatsächlichen Bedarfs an internationalen Adoptionen erforderlich sind, festzulegen.⁹⁸ Es ist von grundlegender Bedeutung, dass die Erteilung, Aufrechterhaltung oder Entziehung der Genehmigung auf der Grundlage von Tatsachen erfolgt. Dieser Ansatz der Zusammenarbeit lässt sich insbesondere dann leicht umsetzen, wenn Aufnahmestaaten befugt sind, die Zahl der Organisationen, denen sie die Zulassung oder Genehmigung erteilen, in bestimmten Heimatstaaten tätig zu werden, freiwillig zu begrenzen.

161. Im Sinne einer guten Verfahrensweise würde ein Aufnahmestaat keine Genehmigung erteilen, wenn es nach Rücksprache mit dem Heimatstaat offensichtlich ist, dass es für die Dienste weiterer zugelassener Organisation oder einer bestimmten zugelassenen Organisation dort keinen Bedarf gibt.

162. Die zugelassene Organisation sollte vor der Beantragung einer Genehmigung im eigenen Staat und im Heimatstaat nachweisen, dass sie über ausreichend Kenntnisse über den Heimatstaat und das Profil adoptierbarer Kinder verfügt, und aufzeigen, auf welche Weise ihr Tätigwerden dazu beitragen würde, dem besonderen Bedarf im Land zu entsprechen. Zu diesem Zweck sollte sie sich in Zusammenarbeit mit der Zentralen Behörde und sonstigen staatlichen oder privaten Stellen im Heimatstaat über die dortige Lage informieren.⁹⁹

163. Die Zusammenarbeit seitens des Aufnahmestaates ist notwendig, wenn der Heimatstaat zu den ausländischen zugelassenen Organisationen, die die Genehmigung beantragen, Informationen benötigt. Beispielsweise kann der Heimatstaat für jede zugelassene Organisation, die eine Genehmigung beantragt, eine Kopie der Entscheidung über die Erteilung der Zulassung, die Mitteilung der Gründe für diese Entscheidung und sonstige wichtige Informationen verlangen, um in Erfahrung zu bringen, nach welchen Kriterien den einzelnen Organisationen die Zulassung (und Genehmigung) erteilt wurde.

164. Werden mehr Genehmigungsanträge gestellt, als im Heimatstaat Bedarf an zugelassenen Organisationen besteht, könnten die Qualität von deren Arbeit und deren bisherige Tätigkeiten miteinander verglichen werden. Sind bereits in großer Zahl erfahrene Organisationen vorhanden, kann der Staat neuen Organisationen die Genehmigung verweigern. Hat der Heimatstaat entschieden, dass keine weiteren Genehmigungen erteilt werden, sollte er diese Entscheidung den anderen Vertragsstaaten gegenüber begründen, z.B. wenn die Zahl der ausländischen zugelassenen Organisationen begrenzt werden muss. Auch wenn eine Genehmigung von einem Heimatstaat nicht neu erteilt wird, weil die Dienste der betreffenden zugelassenen Organisation in diesem Staat nicht länger benötigt werden, sollte dies erläutert werden.

165. In diesem Leitfaden¹⁰⁰ wird darauf hingewiesen, dass ausländische zugelassene Organisationen oder deren Repräsentanten im Heimatstaat beaufsichtigt werden sollten. Der Aufnahmestaat könnte sich dann vor einer möglichen erneuten Erteilung der Zulassung oder Genehmigung vom Heimatstaat die Berichte über die dortigen Tätigkeiten der betreffenden ausländischen zugelassenen Organisationen übermitteln lassen. Es wird empfohlen, dass Aufnahme- und Heimatstaat gemeinsam die Verantwortung für die Aufsicht über die genehmigten zugelassenen Organisationen übernehmen.

166. Entweder haben beide Staaten oder nur einer der beiden Staaten die Befugnis, eine einer ausländischen zugelassenen Organisation erteilte Genehmigung zu entziehen, wenn diese Organisation sich nicht an die in dem einen oder anderen Staat geltenden Gesetze hält oder den für sie geltenden Zulassungs- oder Genehmigungsbedingungen nicht entspricht.

⁹⁸ Siehe Kapitel 3 (Allgemeine Erwägungen zur Vorgehensweise), unter 3.4.

⁹⁹ Siehe oben Fn. 55.

¹⁰⁰ Siehe Kapitel 7.4.1 und 7.4.2.

Des Weiteren stellt ein Aufnahmestaat für seine eigenen zugelassenen Organisationen Regeln des ethischen Handelns auf und kann ggf. die ihnen erteilte Genehmigung, in einem bestimmten Staat tätig zu werden, wieder entziehen.¹⁰¹

4.2.4 Warum sollten für die Genehmigung Kriterien aufgestellt werden?

167. Anhand von Kriterien für die Genehmigung können die Heimatstaaten auf klare Weise vermitteln, was sie von einer zugelassenen Organisation erwarten, und so erreichen, dass sie mehr Anträge von zugelassenen Organisationen erhalten, die dem Bedarf im Heimatstaat am besten entsprechen, und die Zahl der Anträge von zugelassenen Organisationen, die nicht über die erforderlichen Kompetenzen verfügen, möglichst gering ist.¹⁰²

168. Der Heimatstaat sollte Genehmigungsanträge von ausländischen zugelassenen Organisationen gründlich prüfen und bewerten. Die zugelassene Organisation sollte aufzeigen können, dass sie die in Kapitel 2 erörterten Zulassungsgrundsätze anerkennt und befolgt.

4.3 Begrenzung der Zahl der zugelassenen Organisationen im Aufnahmestaat¹⁰³

169. Für das Erreichen des angestrebten Gleichgewichts halten es viele Aufnahmestaaten für sinnvoll, die Zahl der von ihnen zugelassenen Organisationen so zu begrenzen, dass sie in einem angemessenen Verhältnis zu der Zahl der möglichen Adoptionen steht, die diese Organisationen in den Heimatstaaten, in denen sie tätig sind, vermitteln können.¹⁰⁴ Dies kann von den Staaten auf verschiedene Weise erreicht werden, z.B. indirekt durch die Festlegung strenger Anforderungen an die Zulassung, direkt durch die Deckelung der Zahl der Organisationen, die zugelassen werden, oder durch Begrenzung der Zahl der Organisationen, die die Genehmigung erhalten, in bestimmten Staaten tätig zu werden. Aufnahmestaaten können mit Heimatstaaten zusammenarbeiten, um etwaige Begrenzungen auf die Wünsche und besonderen Bedürfnisse des Heimatstaates abzustimmen. Ziel ist es, den Wettbewerb unter den zugelassenen Organisationen um eine begrenzte Zahl adoptierbarer Kinder und den dadurch entstehenden Druck auf einige Staaten zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren.

4.4 Begrenzung der Zahl zugelassener Organisationen, die die Genehmigung erhalten, in Heimatstaaten tätig zu werden

170. In manchen Heimatstaaten gibt es nur eine begrenzte Zahl adoptierbarer Kinder und daher keinen großen Bedarf an zugelassenen Organisationen, die in ihrem Staat tätig werden dürfen. Andere Heimatstaaten haben zwar mehr adoptionsbedürftige Kinder, verfügen aber nicht über die erforderlichen Kapazitäten, um die Adoptionseignung beurteilen zu können, und möchten daher die Zahl der zugelassenen Organisationen, die für das Tätigwerden in ihrem Staat eine Genehmigung erhalten, entsprechend ihren Kapazitäten begrenzen. Darüber hinaus können bestimmte Entwicklungen im Bereich der internationalen Adoption, darunter der in vielen Heimatstaaten zu beobachtende Anstieg der nationalen Adoptionen, dazu führen, dass die Zahl der Adoptionen im Laufe der Zeit beträchtlichen Schwankungen unterliegt. Daher halten es viele Heimat- und Aufnahmestaaten für sinnvoll, die Zahl der Organisationen, die zugelassen wurden oder eine Zulassung oder Genehmigung beantragen, regelmäßig zu überprüfen.

¹⁰¹ Siehe die Antworten aus Italien und Schweden auf Frage Nr. 34 und die Antworten aus Dänemark, Italien und Norwegen auf Frage Nr. 36 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6). Siehe auch Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Rn. 211.

¹⁰² Diese Frage wird in Kapitel 2.3.4 über die Zulassungsgrundsätze und dort unter Grundsatz Nr. 4 (Grundsatz des Nachweises und der Bewertung von Kompetenz unter Zuhilfenahme von Kriterien für Zulassung und Genehmigung) erörtert. Kapitel 7.3 enthält eine Liste der Dokumente, die einem Genehmigungsantrag beizufügen sind.

¹⁰³ Siehe auch Kapitel 3.4 dieses Leitfadens.

¹⁰⁴ Siehe die Antworten aus Belgien (Flämische und Französische Gemeinschaft) und Kanada (Quebec) auf Frage Nr. 10 (ii) im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6) und siehe allgemein die Antworten aus den einzelnen Staaten auf Frage Nr. 8 in diesem Fragebogen.

171. Wie in Kapitel 2 unter dem Zulassungsgrundsatz Nr. 4 bereits erwähnt, ist eines der Kriterien für die Genehmigung einer zugelassenen Organisation der nachweisliche Bedarf des Heimatstaates an den Diensten dieser Organisation. In mehreren Staaten ist auch schon in der Praxis die Zahl der erforderlichen zugelassenen Organisationen an Zahl und Profil der Kinder, die im Wege der internationalen Adoption eine Familie suchen, gekoppelt.¹⁰⁵ Insoweit wird auf die bewährten Verfahrensweisen in Ecuador und der Tschechischen Republik verwiesen. Aufgrund der geringen Zahl adoptierbarer Kinder aus der Tschechischen Republik erteilt die tschechische Zentrale Behörde in der Regel nur einer zugelassenen Organisation pro Land eine Genehmigung.¹⁰⁶

172. Der Heimatstaat kann beschließen, insgesamt keine neuen zugelassenen Organisationen mehr zu gestatten.¹⁰⁷ Eine solche Entscheidung kann durch einen entsprechenden Hinweis auf der eigenen Website und durch gesonderte Mitteilung an die Zentralen Behörden der Aufnahmestaaten sowie an das Ständige Büro bekannt gegeben werden. Das Ständige Büro kann dabei behilflich sein, den Hinweis an alle Zentralen Behörden und nationalen Organe weiterzuleiten. Wenn zugelassene Organisationen eine solche Mitteilung missachten und weiterhin Anträge auf Genehmigung stellen, kann die Zentrale Behörde des Heimatstaates die Zentrale Aufsichtsbehörde darüber in Kenntnis setzen. Die Zentrale Behörde des Aufnahmestaates kann ein solches Verhalten als ausreichend ansehen, um der betreffenden Organisation die Zulassung zu entziehen oder andere entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. In jedem Fall aber können die Heimatstaaten frei entscheiden, ob und wann sie einer zugelassenen Organisation die Genehmigung erteilen, in ihrem Staat tätig zu werden.

173. Zugelassene Organisationen, die angeben, in einem Heimatstaat tätig zu sein, hierfür aber keine Genehmigung haben, verstoßen gegen das Übereinkommen und ggf. auch gegen die im Aufnahme- und Heimatstaat zur Ausführung des Übereinkommens erlassenen Gesetze und riskieren rechtliche Sanktionen.¹⁰⁸

174. Aufgrund der ungleichen Verhältnisse zwischen den Aufnahme- und Heimatstaaten in Bezug auf deren Verhandlungsmacht und Ressourcen könnten sich die Heimatstaaten außerstande fühlen, Genehmigungsanträge abzulehnen. Mitunter könnten sie auch aus politischen Gründen den Eindruck haben, es sich nicht erlauben zu können, Genehmigungen zu verweigern.

175. Einige aus Adoptionskreisen sind der Meinung, dass durch die Begrenzung der Zahl der ausländischen zugelassenen Organisationen der Heimatstaat daran gehindert wird, eine größtmögliche Auswahl an potenziellen Adoptiveltern zu haben, die den Bedürfnissen der für eine Adoption infrage kommenden Kinder am besten entsprechen. Die Heimatstaaten räumen jedoch auch ein, dass die Genehmigung einer unbegrenzten Zahl zugelassener Organisationen angesichts ihrer begrenzten Mittel für sie eine große Last sein und die Gefahr unethischen Verhaltens aufgrund des Wettbewerbs zwischen den Organisationen zunehmen könnte.

¹⁰⁵ Siehe beispielsweise die Antworten aus Burkina Faso, Ecuador, Estland, Kolumbien, Litauen, der Tschechischen Republik und Ungarn auf Frage Nr. 31 im Fragebogen von 2009 (ebenda). Siehe in diesem Zusammenhang auch die Antworten aus den einzelnen Staaten auf Frage Nr. 7 im Fragebogen von 2009 (ebenda).

¹⁰⁶ Siehe die Antwort auf Frage Nr. 31 im Fragebogen von 2009 (ebenda). In Bezug auf Ecuador siehe die Antwort auf Frage Nr. 31 im Fragebogen von 2009 (ebenda); siehe auch *Resolución No 010-CNNA-2008* und *Resolución No 26-CNNA-2008*, abrufbar auf www.cnnn.gob.ec unter „Autoridad Central“ und „Adopciones Internacionales“ (zuletzt besucht am 14. Februar 2012).

¹⁰⁷ Siehe die Antwort aus Estland auf Frage Nr. 5 e) im Fragebogen von 2005 (vgl. oben Fn. 3): „Anderen Ländern fiel es schwer, zu verstehen, dass die Zahl internationaler Adoptionen so gering ist, weil es wenig adoptierbare Kinder gibt, und nicht etwa, weil man die Kinder in der Obhut entsprechender Einrichtungen lassen möchte. Estland hat sich daher neuen Kooperationspartnern gegenüber zurückgehalten, wobei es jedoch nicht leicht war, möglichen Aufnahmestaaten die Gründe hierfür zu erläutern.“ Siehe auch die Antwort aus Litauen auf Frage Nr. 7 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6), und die öffentliche Stellungnahme der Zentralen Behörde Litauens auf www.vaikoteises.lt/en unter „Adoption“ und „Authorized Organizations“ (zuletzt besucht am 14. Februar 2012).

¹⁰⁸ Siehe allgemein die Antworten aus den einzelnen Staaten auf Frage Nr. 33 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

4.5 Das Verhältnis zwischen Zulassung und Genehmigung

176. In den meisten Aufnahmestaaten wird zwischen dem Zulassungsverfahren gemäß Artikel 10 und der Genehmigung, in einem bestimmten Staat tätig zu werden, gemäß Artikel 12 unterschieden. Dieser Ansatz basiert auf der Ansicht, dass die Genehmigung durch den Aufnahmestaat erst gewährt werden sollte, nachdem durch Rücksprache mit dem Heimatstaat in Erfahrung gebracht wurde, ob dort überhaupt Bedarf an weiteren zugelassenen Organisationen und anderen Diensten der betreffenden zugelassenen Organisation besteht. Mit anderen Worten ist dieser Ansicht nach der Aufnahmestaat in Zusammenarbeit mit dem Heimatstaat dafür verantwortlich, das fachliche und ethische Profil der zugelassenen Organisation vor dem Hintergrund des Bedarfs des betreffenden Heimatstaates zu prüfen. Dies gilt gleichzeitig als eine Entlastung des Heimatstaates, der sonst die mit der großen Zahl der Genehmigungsanträge von ausländischen zugelassenen Organisationen verbundene Last alleine tragen müsste.

177. In einigen Aufnahmestaaten wird dagegen nicht zwischen dem Zulassungsverfahren und dem Genehmigungsverfahren unterschieden. Stattdessen wird mit der Zulassung automatisch auch die Genehmigung erteilt.¹⁰⁹ Auf diese Weise ist es dem Aufnahmestaat nicht möglich, individuell einzuschätzen, ob eine zugelassene Organisation geeignet ist, in einem bestimmten Heimatstaat tätig zu werden, sodass die Hauptverantwortung hierfür zwangsläufig dem Heimatstaat auferlegt wird. In solch einem Fall ist der Aufnahmestaat in besonderer Weise dazu verpflichtet, den Heimatstaat bei der Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung zu unterstützen, beispielsweise indem er möglichst viele Informationen über die betreffende zugelassene Organisation zur Verfügung stellt. Dieser allgemeine Ansatz basiert auf der Prämisse, dass primär der Heimatstaat das Recht und die Verantwortung hat, zu entscheiden, welchen ausländischen Organisationen die Genehmigung für das Tätigwerden in seinem Land erteilt werden sollte, und dass dieses Recht und diese Verantwortung in keiner Weise eingeschränkt werden sollten.

178. Unabhängig davon, welcher Ansatz gewählt wird, sollten die Aufnahmestaaten die Entscheidungen der Heimatstaaten bei der Frage, wie vielen und welchen zugelassenen Organisationen sie es gestatten, in ihrem Land tätig zu werden, respektieren und unterstützen. Ganz gleich, ob die Begrenzung über die Zulassung oder die Genehmigung oder durch den Aufnahmestaat oder den Heimatstaat erfolgt, das Ziel ist dasselbe: die Schaffung eines angemessenen Verhältnisses zwischen der Zahl der zugelassenen Organisationen und den Bedürfnissen der Kinder in den Heimatstaaten.

179. Die Entscheidung eines Heimatstaates über den Genehmigungsantrag einer zugelassenen Organisation sollte nicht automatisch getroffen werden. Sie sollte auf einer angemessenen Einschätzung des eigenen Bedarfs an den Diensten der ausländischen zugelassenen Organisation und der Bewertung der Fachkompetenz und des ethischen Profils dieser ausländischen zugelassenen Organisation basieren.¹¹⁰

180. Bei der praktischen Umsetzung des Übereinkommens werden die Begrifflichkeiten aus Artikel 12 mitunter nicht oder nicht durchgängig verwendet. In einigen Heimatstaaten wird ausländischen Organisationen, die bereits in ihrem eigenen Staat zugelassen wurden, die „Zulassung“ erteilt (die einer Genehmigung zu entsprechen scheint). In mindestens einem Staat wird in den nationalen Rechtsvorschriften der Begriff „Genehmigung“ dafür verwendet, was nach dem Übereinkommen die „Zulassung“ ist. Auch wenn die unterschiedliche

¹⁰⁹ Dieser Ansatz wird als „offene Genehmigung“ bezeichnet. Siehe allgemein die Antworten aus den einzelnen Staaten auf die Fragen Nr. 1 und Nr. 23 im Fragebogen von 2009 (ebenda).

¹¹⁰ Dies ist der Ansatz der Zentralen Behörde Guatemalas, *Consejo Nacional de Adopciones* (CNA), die in ihrem Pilotprojekt vorsieht, die ausländischen zugelassenen Organisationen, die dem CNA bei der Einführung internationaler Adoptionen unter kontrollierten Bedingungen unterstützen sollen, auf eine kleine Zahl zu beschränken. Unterstützung erhielt der CNA im Rahmen des Technischen Assistenzprogramms des Ständigen Büros. Siehe auch die Antworten aus den einzelnen Staaten auf die Fragen Nr. 23 und 24 im Fragebogen von 2009 (ebenda), z.B. der aus Brasilien, Chile, Costa Rica, Ecuador, Kolumbien, Litauen, Peru und den Philippinen. In Bezug auf die Philippinen siehe auch Anhang 2A dieses Leitfadens.

Verwendung der Begriffe Verwirrung stiften mag, sind Inhalt und Zweck des Verfahrens nach wie vor das Wichtigste.¹¹¹

¹¹¹ In der Einleitung des Fragebogens von 2009 (ebenda) wurden die Länder um Erläuterung gebeten, welche Begriffe sie verwenden und welche Bedeutung sie ihnen zumessen.

KAPITEL 5 – DIE AUFGABEN DER ZUGELASSENEN ORGANISATIONEN

181. In diesem Kapitel werden die Regeln des Übereinkommens hinsichtlich der Aufgaben der zugelassenen Organisationen beschrieben und die mit den einzelnen Adoptionsfällen in Verbindung stehenden praktischen Aufgaben untersucht. Da das Übereinkommen vorsieht, dass gewisse Aufgaben der Zentralen Behörde (oder der zuständigen Behörde) auf zugelassene Organisationen übertragen werden können, sollte an dieser Stelle zwischen den von der Zentralen Behörde zu erfüllenden Aufgaben und den an andere Behörden oder Organisationen, einschließlich zugelassener Organisationen, übertragbaren Aufgaben unterschieden werden.

5.1 Aufgaben der Zentralen Behörde und der zugelassenen Organisation

182. Das Übereinkommen schreibt vor, dass jeder Staat eine Zentrale Behörde einrichtet, um eine Vielzahl der im Übereinkommen aufgeführten Aufgaben zu übernehmen. Diese Aufgaben sind zwar verpflichtend, müssen aber nicht immer von der Zentralen Behörde wahrgenommen werden. Im Übereinkommen wird jedem Vertragsstaat bei der Wahl der Institution, die diese Aufgaben übernimmt, ein gewisser Freiraum eingeräumt. Wenn beispielsweise ein einzelner Staat entscheidet, dass die Zentrale Behörde nicht an den eigentlichen Adoptionsverfahren beteiligt wird, können ihre Aufgaben gemäß Kapitel IV des Übereinkommens auf andere staatliche Stellen oder zugelassene Organisationen übertragen werden (Artikel 22 Absatz 1).

183. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Zentralen Behörden nicht alle Aufgaben auf zugelassene Organisationen übertragen können. Hierbei handelt es sich um die in Artikel 7, 8 und 33 aufgeführten Aufgaben. Die in Artikel 9 und in Artikel 14 bis 21 aufgeführten Aufgaben können hingegen von Zentralen Behörden, staatlichen Stellen oder zugelassenen Organisationen wahrgenommen werden können.

5.1.1 Besondere Aufgaben der Zentralen Behörde

184. In Artikel 7 Absatz 1 werden die Zentralen Behörden aufgefordert, „zusammenzuarbeiten und die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden ihrer Staaten zu fördern, um Kinder zu schützen und die anderen Ziele des Übereinkommens zu verwirklichen“.¹¹²

185. In Artikel 7 Absatz 2 sind die Maßnahmen aufgelistet, die von den Zentralen Behörden zur Erteilung von Auskünften auf dem Gebiet der Adoption und zum Sicherstellen der ordnungsgemäßen Umsetzung des Übereinkommens zu treffen sind.¹¹³ In Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b werden die Zentralen Behörden aufgefordert, Hindernisse, die der effektiven Anwendung des Übereinkommens entgegenstehen, soweit wie möglich auszuräumen.

186. Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b ist „in Verbindung mit Artikel 33 zu lesen. Danach wird der Zentralen Behörde die Verantwortung für geeignete Maßnahmen auferlegt, die verhindern sollen, dass die Bestimmungen des Übereinkommens nicht eingehalten werden.“¹¹⁴ Daher sind alle Behörden oder Organisationen verpflichtet, der Zentralen Behörde alle Handlungen zu melden, die gegen das Übereinkommen verstoßen.

¹¹² Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Kapitel 4.2.3 in Bezug auf Vorschläge zur Verbesserung der Kooperation zwischen den Staaten.

¹¹³ Ebenda, Kapitel 4.2.2.

¹¹⁴ Siehe Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Rn. 212.

187. In Artikel 8 sind außerdem Aufgaben aufgeführt, die die Zentralen Behörden unmittelbar oder mit Hilfe staatlicher Stellen wahrnehmen können. Sie müssen so alle „geeigneten Maßnahmen treffen, um unstatthafte Vermögens- oder sonstige Vorteile im Zusammenhang mit einer Adoption auszuschließen und alle den Zielen des Übereinkommens zuwiderlaufenden Praktiken zu verhindern“. Die staatlichen Stellen werden in Artikel 8 erwähnt, um deutlich zu machen, dass sie bei der Vermeidung unstatthafter Vermögensvorteile behilflich sein sollten, da es wahrscheinlich ist, dass eine Zentrale Behörde mit einer solchen Aufgabe alleine überfordert wäre.¹¹⁵

188. Im Rahmen dieser Pflichten könnte es hilfreich sein, wenn die Zentralen Behörden selbst die Befugnis haben, bei Verstößen gegen das Übereinkommen Strafen zu verhängen oder diese Verstöße an die zuständige Staatsanwaltschaft zur strafrechtlichen Verfolgung zu übergeben. In einem Heimatstaat könnte diese Befugnis so weit reichen, dass wegen der Verletzung des Übereinkommens oder des innerstaatlichen Rechts gegen eine ausländische zugelassene Organisation oder ihren Repräsentanten vorgegangen werden kann.

189. Wie im Praxisleitfaden Nr. 1 angemerkt, wird die Zentrale Behörde, auch wenn sie Aufgaben im Bereich des Adoptionsverfahrens abgeben kann, in den meisten Fällen an „der Erarbeitung oder Beratung im Rahmen des Erarbeitungsprozesses einer Politik und von Verfahren, Standards und Leitlinien für das Adoptionsverfahren“ beteiligt sein.¹¹⁶ Außerdem „erhält die Zentrale Behörde auch eine wichtige Rolle bei der Zulassung, Kontrolle und Bewertung von [zugelassenen Organisationen], die in ihrem Land arbeiten oder die Genehmigung erhielten, in einem Heimatstaat zu tätig zu sein“.¹¹⁷

190. Die der Zentralen Behörde zur Verfügung stehenden Mittel variieren „entsprechend der inneren Organisation eines jeden Landes: insbesondere hinsichtlich ihrer Zuständigkeit bei der Entscheidungsfindung und Ausübung der Aufsicht, ihrer Kapazität für psycho-soziale Arbeit (nicht nur rechtliche und verwaltungstechnische Fragen), sowie ihrer Möglichkeiten internationale Kontakte zu knüpfen und zu pflegen“.¹¹⁸ Die Zentrale Behörde spielt eine Schlüsselrolle beim Adoptionsverfahren, unabhängig davon, ob zugelassene Organisationen hierbei unterstützend mitwirken oder nicht. Die Zentrale Behörde muss daher mit angemessenen Vollmachten und Mitteln ausgestattet sein, um diese Aufgaben erfüllen zu können.¹¹⁹

5.1.2. Aufgaben der Zentralen Behörde, die zugelassenen Organisationen übertragen werden können

191. In Artikel 9 des Übereinkommens sind bestimmte Pflichten und Verantwortlichkeiten allgemeiner Art aufgeführt, die eine Zentrale Behörde, eine staatliche Stelle oder eine zugelassene Organisation übernehmen kann, wie das Einholen und Aufbewahren von Informationen und das Fördern von Diensten nach einer Adoption.

192. Artikel 14 bis 21 des Übereinkommens hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Voraussetzungen der internationalen Adoption betreffen die Aufgaben, die eine Zentrale Behörde selbst übernehmen oder auf staatliche Stellen oder zugelassene Organisationen übertragen kann. Lediglich die Aufgaben in Artikel 15 bis 21 können auf anerkannte (nicht zugelassene) Personen gemäß Artikel 22 Absatz 2 des Übereinkommens übertragen werden.¹²⁰

¹¹⁵ Diese Aufgabe wird in Artikel 32 ebenfalls angeführt, in welchem den Vertragsstaaten direkt auferlegt wird, die Erlangung unstatthafter Vermögensvorteile zu verbieten.

¹¹⁶ Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Rn. 173.

¹¹⁷ Ebenda, Rn. 174.

¹¹⁸ Siehe Adoption: zu welchem Preis? (vgl. oben Fn. 62), S. 36.

¹¹⁹ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Kapitel 3.2 und 4.1.2; siehe ebenfalls Kapitel 2.3.7, Zulassungsgrundsatz Nr. 7 (Prinzip der Ausstattung von Behörden mit angemessenen Vollmachten und Mitteln).

¹²⁰ In diesem Leitfaden werden anerkannte (nicht zugelassene) Personen in Kapitel 13 erörtert.

193. Bevor sie die im Übereinkommen aufgeführten Aufgaben wahrnehmen können, müssen Adoptionsvermittlungsstellen zunächst offiziell zugelassen und benannt werden. Gemäß Artikel 13 sollen die geforderte Bestimmung der zugelassenen Organisationen sowie ihre Kontaktdaten dem Ständigen Büro¹²¹ zum Zeitpunkt der Zulassung mitgeteilt werden.¹²²

194. Der Umfang der Aufgaben der zugelassenen Organisationen eines jeden Staates sollte ebenfalls erläutert werden.¹²³ Die Aufteilung der Verantwortlichkeiten und Aufgaben zwischen der Zentralen Behörde und den zugelassenen Organisationen sollte anderen Vertragsstaaten klar dargelegt werden, z.B. unter Verwendung des Musterformblatts 'Country Profile' auf der Website der Haager Konferenz.¹²⁴

195. Aus dem Erläuternden Bericht geht klar hervor, dass natürliche Personen nicht zugelassen werden können:

„Artikel 10 bezieht sich auf 'Organisationen', weshalb natürliche Personen nicht nach Kapitel III des Übereinkommens zugelassen werden können. Diese Einschränkung wurde kritisiert, da 'Organisationen', ganz gleich, ob sie juristische Personen sind oder nicht, nicht unbedingt besser als private Personen gewährleisten können, dass die den Zentralen Behörden im Übereinkommen auferlegte Pflichten erfüllt werden.“

Artikel 10 bezieht sich nur auf 'Organisationen' und lässt dabei die Frage offen, ob diese eine eigenständige Rechtspersönlichkeit haben müssen, um zugelassen zu werden. Die Antwort ergibt sich aus dem Recht eines jeden Vertragsstaats.“¹²⁵

196. Der Erläuternde Bericht zum Übereinkommen zeigt weitere Grenzen auf hinsichtlich der Übertragung von Aufgaben durch die Zentralen Behörden. Zum einen ist die Übertragung von Aufgaben gemäß Artikel 9 „nicht unbegrenzt möglich, da es nur gestattet ist, Aufgaben auf andere staatliche Stellen oder zugelassene Organisationen zu übertragen“.¹²⁶ Daher kann die Zentrale Behörde diese Aufgaben direkt oder mit Hilfe staatlicher Stellen oder zugelassener Organisationen erfüllen, insbesondere hinsichtlich der Vorbereitung, der Unterstützung und der Nachbetreuung einer Adoption. Zum anderen „ist die Übertragung von Verantwortlichkeiten nur in dem Maße und unter den Bedingungen möglich, wie es das Recht in jedem Vertragsstaat zulässt.“¹²⁷

197. Die Übertragung bestimmter Aufgaben auf zugelassene Organisationen ist für viele Staaten, deren Zentrale Behörden nicht über die materiellen, finanziellen und personellen Mittel verfügen, notwendig, um die Aufgaben hinsichtlich der Vorbereitung, Unterstützung und Nachbetreuung künftiger Adoptiveltern, von Kindern und leiblichen Eltern erfüllen zu können. Durch das Abgeben bestimmter Aufgaben können die Zentralen Behörden die ausschließlich ihnen obliegenden Aufgaben effektiver wahrnehmen und so die Ziele des Übereinkommens erreichen.¹²⁸ Es sollte darauf hingewiesen werden, dass, wenn die gemäß dem Übereinkommen der Zentralen Behörde übertragenen Aufgaben von einer anderen Behörde, Organisation oder Person übernommen werden, die übertragende Behörde weiterhin dafür verantwortlich ist, wie die übertragenen Aufgaben erfüllt werden, unabhängig davon, welche Behörde, Organisation oder Person diese Aufgaben übernimmt.

¹²¹ Siehe allgemein die Antworten der Staaten auf Frage Nr. 3 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

¹²² Siehe Bericht der Spezialkommission von 2000 (vgl. oben Fn. 47), Empfehlung Nr. 2d. Die Empfehlung Nr. 2 von 2000 wurde bekräftigt durch Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Spezialkommission von 2005 (vgl. oben Fn. 5), in ihrer Empfehlung Nr. 3.

¹²³ Siehe Bericht der Spezialkommission von 2000 (vgl. oben Fn. 47), Empfehlung Nr. 2f.

¹²⁴ Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22) Rn. 202. Dieses Musterformular ist abrufbar auf der Seite der Haager Konferenz unter www.hcch.net unter „Abschnitt Auslandsadoption“.

¹²⁵ Siehe Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Rn. 249 - 250.

¹²⁶ Ebenda, Rn. 221.

¹²⁷ Ebenda, Rn. 222.

¹²⁸ Siehe ISD-Merkblatt Nr. 38 (vgl. oben Fn. 62).

5.2 Rolle und Aufgaben der zugelassenen Organisationen

198. Das Übereinkommen legt die von den zugelassenen Organisationen zu beachtenden Mindestvorschriften fest, die in Kapitel 2.2 erörtert werden. Diese Vorschriften müssen von den zugelassenen Organisationen eingehalten werden, wenn sie Aufgaben der Zentralen Behörden gemäß dem Übereinkommen wahrnehmen.

199. Zugelassene Organisationen nehmen im Adoptionsprozess hauptsächlich die Rolle eines Vermittlers ein. Sie sind das Bindeglied zwischen den künftigen Adoptiveltern, den Zentralen Behörden und sonstigen Behörden im Aufnahme- und Heimatstaat.¹²⁹

200. In dieser Rolle muss die zugelassene Organisation das zentrale Ziel aller an der internationalen Adoption beteiligten Parteien im Auge behalten, nämlich die Verteidigung der Rechte des Kindes, die Förderung des Kindeswohls und die Verbesserung seiner Lebensbedingungen. Die zugelassene Organisation sollte sich ebenfalls des subsidiären Charakters einer internationalen Adoption bewusst sein.¹³⁰

201. Jede Adoptionsvermittlungsstelle trägt Verantwortung im ethischen, gesetzlichen und verwaltungstechnischen Bereich. Sie muss die Gesetze, Vorschriften und Grundsätze des Aufnahme- und Heimatstaats befolgen. Der Internationale Sozialdienst merkt an, dass die zugelassenen Organisationen „diejenigen sind, die im internationalen Adoptionsprozess ethische, fachliche und multidisziplinäre Grundlagen gewährleisten sollten“. Allerdings ist die Beteiligung einer zugelassenen Organisation nur dann „eine wirksame Garantie für die Rechte des Kindes, wenn der Staat gleichzeitig sicherstellt, dass die zugelassenen Organisationen unterstützt, geschult und beaufsichtigt werden und ein System qualitativer und quantitativer Regeln aufgestellt wird“.¹³¹

202. Durch die Formulierung „soweit das Recht des Staates dies zulässt“ in Artikel 22 Absatz 1 des Übereinkommens soll den Staaten zur besseren Umsetzung des Übereinkommens mehr Flexibilität verliehen werden. Der Zuständigkeitsbereich der zugelassenen Organisationen kann daher in dem Umfang, wie das Recht des Staates es zulässt, erweitert werden, vorausgesetzt, dass dieser Umfang nicht im Widerspruch zum Übereinkommen steht. Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der zugelassenen Organisationen variieren je nach den im jeweiligen Staat geltenden Mechanismen zum Schutz von Kindern.¹³²

203. In Artikel 9 sind einige grundsätzliche Aufgaben aufgeführt, die von den zugelassenen Organisationen wahrgenommen werden können. Zugelassene Organisationen dürfen:

- künftige Adoptiveltern während des Adoptionsverfahrens begleiten und sie insbesondere unterstützen und beraten (Artikel 9 Buchstabe a und b);
- die Zentralen Behörden bei der Förderung „des Aufbaus von Diensten zur Beratung während und nach der Adoption unterstützen“ (Artikel 9 Buchstabe c);
- sich im Hinblick auf internationale Adoptionen Expertenwissen aneignen (Artikel 9 Buchstabe d);
- Auskünfte zu einer besonderen Situation erteilen (Artikel 9 Buchstabe e).

204. Die mit diesen allgemeinen Verantwortlichkeiten und mit den Pflichten gemäß Artikel 14 bis 21 in Verbindung stehenden Aufgaben werden im Folgenden aufgeführt. Diese Auflistung ist nicht erschöpfend. Genauer gesagt können die zugelassenen Organisationen sowohl im Aufnahme- als auch im Heimatstaat Aufgaben übernehmen.

¹²⁹ Ebenda.

¹³⁰ Siehe Artikel 20 und 21 des UNKRÜ. Siehe auch ISD-Merkblatt Nr. 38, ebenda.

¹³¹ Ebenda.

¹³² Ebenda.

5.2.1 Im Heimatstaat¹³³

205. Der Heimatstaat ist berechtigt (aber nicht verpflichtet), einer örtlichen Nichtregierungsorganisation oder einer Adoptionsvermittlungsstelle eine Zulassung zu erteilen, damit diese Aufgaben im Bereich der internationalen Adoption gemäß dem Übereinkommen übernimmt. Einige Heimatstaaten verfügen über eigene zugelassene Organisationen, die mit ausländischen zugelassenen Organisationen in den Aufnahmestaaten zusammenarbeiten. Einige Heimatstaaten erteilen örtlichen Vermittlungsstellen keine Zulassung, genehmigen aber Nichtregierungsorganisationen Dienste im Bereich der internationalen Adoption anzubieten. Andere Heimatstaaten wiederum erteilen lieber einer ausländischen zugelassenen Organisation eine Genehmigung, damit diese einige Aufgaben aus dem Übereinkommen im Heimatstaat übernimmt, wie bspw. die Überprüfung von Anträgen künftiger Adoptiveltern aus dem Ausland vor ihrer Weiterleitung an die Zentrale Behörde, die Beteiligung an Matching-Entscheidungen und die Unterstützung des Kindes und der künftigen Adoptiveltern bei ihrem ersten Treffen und während der Eingewöhnungsphase.

206. Es sollte betont werden, dass die Verfahren, die einer internationalen Adoption vorangehen (Programm zum Erhalt der Familie und Programme zur präventiven Intervention, Maßnahmen zum Schutz des Kindes, offizielle Bewertung der Situation des Kindes, Ausarbeitung und Umsetzung eines Plans für die dauerhafte Unterbringung des Kindes, Inbetrachtziehen einer nationalen Adoption oder einer dauerhaften Unterbringung in einer Pflegefamilie), öffentliche Maßnahmen zum Schutz des Kindes und üblicherweise von einer staatlichen Stelle durchzuführen sind. In Wirklichkeit haben viele Staaten nicht die Mittel, um diese Dienste anzubieten, und greifen hierfür auf Nichtregierungsorganisationen zurück. Wenn diese Aufgaben systematisch erfüllt werden, wird das Subsidiaritätsprinzip wirksam umgesetzt, was eine wesentliche Forderung aus dem Übereinkommen darstellt. Diese Schritte werden im Praxisleitfaden Nr. 1 in Kapitel 6 (Das nationale Umfeld der Kinderbetreuung und nationale Adoptionen) ausführlicher erörtert.

207. In den Heimatstaaten bieten auch viele Kinderschutzbehörden bei nationalen Adoptionen Dienste im Rahmen ihrer allgemeinen Sozialarbeit an. Es lässt sich daher nicht vermeiden, dass dieselbe Organisation höchstwahrscheinlich beim Treffen erster Maßnahmen für den Schutz des Kindes, an der Entscheidungsfindung der leiblichen Eltern (ob sie das Kind behalten oder freigeben) und am Matching-Verfahren beteiligt ist. Idealerweise verfügt die Behörde über Sozialarbeiter, die sich mit Adoptionen auskennen und diese Aufgaben übernehmen.

208. Die vor einer internationalen Adoption zu erfüllenden Aufgaben können von staatlichen Stellen oder Nichtregierungsorganisationen im Heimatstaat durchgeführt werden.

209. Erst bei internationalen Adoptionen muss der Heimatstaat prüfen, ob zugelassene Organisationen ihre Aufgaben gemäß dem Übereinkommen erfüllen müssen. Ist dies der Fall, muss der Heimatstaat entsprechend den Vorschriften des Übereinkommens seinen eigenen Adoptionsvermittlungsstellen eine Zulassung erteilen. Werden die Aufgaben aus dem Übereinkommen von einer zugelassenen Organisation wahrgenommen, sollte dies unter der Aufsicht der Zentralen Behörde oder einer staatlichen Stelle geschehen, die gesetzlich für diese Aufgaben verantwortlich ist.

210. Wenn ein Heimatstaat über eigene zugelassene Organisationen verfügt, können diese die in Kapitel 5.2.3 aufgeführten Aufgaben übernehmen, die ansonsten von einer ausländischen zugelassenen Organisation oder ihrem Repräsentanten im Heimatstaat wahrgenommen werden. Fragen rund um den Einsatz zugelassener Organisationen in Heimatstaaten werden in Kapitel 10 erläutert.

¹³³ Siehe die Antworten der Heimatstaaten auf Frage Nr. 57 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

5.2.2 Im Aufnahmestaat¹³⁴

211. Aufgaben von zugelassenen Organisationen in Aufnahmestaaten können wie folgt aussehen:

Vor der Adoption

- a) Erteilen von Auskünften an Personen, die sich für die Adoption eines Kindes interessieren, über Adoption im Allgemeinen und die derzeitige Situation hinsichtlich internationaler Adoptionen in den verschiedenen Staaten;¹³⁵
- b) Organisieren von Kursen für die Vorbereitung künftiger Adoptiveltern auf eine internationale Adoption;
- c) Bereitstellen von Informationen in Form eines mit den künftigen Adoptiveltern geschlossenen Vertrages über die Rolle, Verantwortlichkeiten und Aufgaben jeder Partei sowie die für eine Adoption und die angebotenen Dienste entstehenden Kosten;¹³⁶
- d) Informieren künftiger Adoptiveltern über die an eine Adoption im jeweiligen Heimatstaat gestellten Anforderungen, die einzuhaltenden Verfahrensweisen, die erforderlichen Unterlagen, das Profil und den Gesundheitszustand der Kinder, die für eine Adoption in Frage kommen, und die von der Organisation angebotenen Dienste;
- e) Sicherstellen, dass die künftigen Adoptiveltern bei der Erfüllung der Anforderungen des Heimatstaates unterstützt werden, indem die Unterlagen im jeweiligen Fall vollständig und korrekt erstellt werden;
- f) Übersenden der vollständigen Akte an den betroffenen Heimatstaat;
- g) Fördern einer guten Zusammenarbeit zwischen allen Parteien und Behörden in den Aufnahmestaaten, um sicherzustellen, dass jede Adoption ordnungsgemäß abläuft;
- h) Informieren künftiger Adoptiveltern über den Fortschritt ihres Antrags;

Nach dem Matching

- i) Übermitteln von Informationen über das Kind an die künftigen Adoptiveltern und sicherstellen, dass sie alle erforderlichen Informationen und Dienste erhalten, um in Kenntnis der Sachlage eine Entscheidung treffen zu können, sowie sicherstellen, dass das Angebot mit den Empfehlungen aus der Eignungsprüfung der künftigen Adoptiveltern übereinstimmt;
- j) je nach nationaler Gesetzgebung, Informieren der Zentralen Behörde bezüglich der vorgeschlagenen Zuweisung;
- k) gegebenenfalls Beantworten jeder weiteren, einen einzelnen Adoptionsfall betreffenden Anfrage, die von einer für die Aufsicht von Adoptionen verantwortlichen Behörde des Aufnahme- oder Heimatstaates gestellt wurde;
- l) Einholen der Zustimmung der zuständigen Behörde gemäß Artikel 17 Buchstabe c, dass das Adoptionsverfahren fortgesetzt werden kann, und Übersenden dieser Zustimmung sowie der Annahme der Zuweisung durch die künftigen Adoptiveltern an den Heimatstaat;
- m)** Anbieten von Diensten und Beratung hinsichtlich der vorgeschlagenen Adoption, einschließlich Organisation der Reise;

¹³⁴ Siehe die Antworten der Aufnahmestaaten auf Frage 57 im Fragebogen von 2009, ebenda.

¹³⁵ Siehe z.B. Broschüre des Internationalen Sozialdienstes, *Intercountry adoptions and its risks: a guide for prospective adopters*, (nachfolgend „ISD-Broschüre“ genannt), Genf, 2011, abrufbar unter www.iss.ssi.org.

¹³⁶ Siehe die Antworten aus Belgien (Flämische und Französische Gemeinschaft), Dänemark, Deutschland, Italien, Kanada (British Columbia, Manitoba, Ontario, Quebec), Luxemburg, Neuseeland, Norwegen, Spanien und der Schweiz auf Frage Nr. 14 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

Nach der Adoption

- n) Kontaktpflege mit den zuständigen Behörden, um sicherzustellen, dass eine Bescheinigung gemäß Artikel 23 ausgestellt wird;
- o) Informieren der betreffenden Behörden im Aufnahmestaat über die Ankunft des Kindes;
- p) Gewährleisten, dass die künftigen Adoptiveltern alle Schritte umsetzen, um den rechtlichen Status des Kindes sicherzustellen, einschließlich des Erhalts der Nationalität des Aufnahmestaats, und Informieren des Heimatstaats, falls erforderlich;
- q) wenn es sich bei der Adoption im Heimatstaat um eine schwache Adoption handelt, Beraten der künftigen Adoptiveltern hinsichtlich der gesetzlichen Anforderungen für eine Volladoption (gegebenenfalls);
- r) Vorbereiten und Versenden der Follow-up-Berichte über das Kind an den Heimatstaat;¹³⁷
- s) Zusammenarbeit bei Informationsanfragen bezüglich der Herkunft;¹³⁸
- t) Mitarbeit bei der Erarbeitung guter Verfahrensweisen im Hinblick auf internationale Adoptionen, und
- u) Unterstützung künftiger Adoptiveltern und des Kindes während der Integration des Kindes in die Familie.

212. Das Fachpersonal der zugelassenen Organisationen sollte einige dieser Aufgaben übernehmen. Diese werden in Kapitel 6.3.1 aufgeführt (6.3.1 Fachpersonal).

5.2.3 Im Heimatstaat: Die Aufgaben einer ausländischen zugelassenen Organisation

213. Die Aufgaben einer ausländischen zugelassenen Organisation im Heimatstaat können wie folgt aussehen:

- a) Pflegen einer harmonischen Zusammenarbeit mit den Behörden, die am Adoptionsverfahren und am Auswanderungsprozess aus dem Heimatstaat beteiligt sind, und Beantworten jeglicher Fragen;
- b) regelmäßiges Informieren des Heimatstaats über den Stand einer jeden Unterbringung im Aufnahmestaat, z.B. ob die künftigen Adoptiveltern das vorgeschlagene Kind annehmen und ob die Zentrale Behörde gemäß Artikel 17 Buchstabe c ihre Zustimmung gibt;
- c) Unterstützen der Behörden des Heimatstaates bei der Suche nach Familien für Kinder mit besonderen Bedürfnissen;¹³⁹
- d) Anleiten und Schulen des oder der Repräsentanten der Organisation im Heimatstaat;
- e) Vermeiden unangemessenen Drucks auf den Heimatstaat;
- f) Ermitteln der Bedürfnisse der Kinder, die für eine Adoption in Frage kommen, im Hinblick auf die Familie, in Absprache mit den Behörden des Heimatstaates;

¹³⁷ Siehe die Antworten aus Belgien, Italien, Kanada (British Columbia, Manitoba, Ontario, Quebec), Schwedens, Spanien und den Vereinigten Staaten von Amerika auf Frage Nr. 58 im Fragebogen von 2009, ebenda.

¹³⁸ Siehe die Antworten aus Dänemark und Schweden auf Frage Nr. 58 im Fragebogen von 2009, ebenda.

¹³⁹ Siehe die Antworten aus Ecuador auf Frage Nr. 35 und Litauen auf Frage Nr. 57 im Fragebogen von 2009, ebenda.

Während des Aufenthalts der künftigen Adoptiveltern im Heimatstaat

- g) Betreuen der künftigen Adoptiveltern während ihres Aufenthalts im Heimatstaat, Anbieten entsprechender und verlässlicher Dienste durch von der Organisation gestellte Fachkräften (z.B. Fremdenführer, Dolmetscher, Fahrer, Verkehrsmittel, Unterkunft);
- h) Sicherstellen, in Zusammenarbeit mit dem Heimatstaat, dass der Kontakt zwischen Kind und künftigen Adoptiveltern behutsam und erst nach dem Matching stattfindet. Das Kind darf erst in die ständige Obhut der künftigen Adoptiveltern gegeben werden, wenn die Anforderungen der nationalen Gesetze und des Artikels 17 des Übereinkommens erfüllt wurden;
- i) Sicherstellen, dass die künftigen Adoptiveltern den gesetzlichen und verwaltungstechnischen Vorschriften hinsichtlich der Adoption des Kindes im Heimatstaat entsprechen, und
- j) Unterstützen der künftigen Adoptiveltern bei unvorhersehbaren Problemen im Zusammenhang mit dem Kind.

214. Der Repräsentant im Heimatstaat kann einige dieser o.g. Aufgaben sowie weitere Aufgaben übernehmen. Die Aufgaben des Repräsentanten sind in Kapitel 6.4 aufgelistet. Gleichmaßen kann es vorkommen, dass eine im Heimatstaat zugelassene Organisation (wenn eine solche Organisation bestimmt wird) einige dieser Aufgaben (siehe Rn. 210) wahrnehmen muss.

KAPITEL 6 – STRUKTUR UND MITARBEITER DER ZUGELASSENEN ORGANISATION

215. Die Struktur und Organisation von zugelassenen Organisationen können von Land zu Land, sogar innerhalb eines Landes, sehr unterschiedlich sein. Einige Mindestvorschriften und -standards sollten allerdings für alle gelten. In diesem Kapitel stehen die zugelassenen Organisationen der Aufnahmestaaten im Mittelpunkt.

216. Nationale und internationale Adoptionen sind eine öffentliche Maßnahme zum Schutz des Kindes, für die fachlich qualifiziertes Personal und spezielle Kenntnisse erforderlich sind. Es liegt im Interesse der Kinder, dass Fachleute und Personen, die im Bereich Kinder und Adoption ausgebildet sind, deren Bedürfnisse betreuen. Man sollte sich von der Vorstellung, dass eine Adoption eine private Angelegenheit der künftigen Adoptiveltern ist, vollkommen lösen.

6.1 Leitbild, Aufgabe und Ziel einer zugelassenen Organisation

217. Das Leitbild, die Aufgabe und das Ziel der zugelassenen Organisation sollten schriftlich in der Satzung oder dem Gründungsakt der Organisation festgehalten werden. Wie im vorhergehenden Kapitel und auch in der Einleitung dieses Leitfadens erläutert, soll die zugelassene Organisation primär als Vermittler zwischen den künftigen Adoptiveltern, den unterschiedlichen Behörden der verschiedenen Staaten und den Kindern, die für eine Adoption in Frage kommen, auftreten. Allerdings sollte die Organisation als Grundsatz haben, dass sich ihre Arbeit auf das Kind konzentriert und sie die Vorrangigkeit respektiert, die der Heimatstaat dem Erhalt der Familie und der Wiedervereinigung von Kindern mit ihren natürlichen Familien einräumt. Zugelassene Organisationen dürfen deshalb bei der Suche nach Kindern, keinen Druck¹⁴⁰ ausüben, um den Forderungen künftiger Adoptiveltern, mit denen sie zusammenarbeiten, zu entsprechen.

218. Die Organisation sollte ihre eigenen Richtlinien oder Vorschriften bei der Verwaltung ihrer Aufgaben und bei ihrer internen Verwaltung haben.¹⁴¹

219. Zugelassene Organisationen müssen im Hinblick auf internationale Adoptionen anerkannte Grundsätze persönlicher und beruflicher Ethik fördern. In jedem Staat könnte ein Ethikkodex für alle zugelassenen Organisationen erarbeitet werden. Ein solcher Kodex würde das Leitbild, die Aufgabe und das Ziel der zugelassenen Organisationen verdeutlichen und eindeutige Vorgaben im Hinblick auf die Verwaltung der Aufgaben machen.¹⁴²

220. Zusammenfassend ist zu sagen, dass die zugelassene Organisation über fachliche Kompetenzen und Erfahrungen verfügen sollte, um das Adoptionsverfahren im Aufnahme- und Heimatstaat zu betreuen, damit vertraut zu sein und zu verstehen und zu beaufsichtigen. Dies ist am ehesten zu gewährleisten, indem für jedes Land oder Gebiet, wenn notwendig zusammen mit einer Partnerorganisation oder Repräsentanten, ein Fachmann oder ein

¹⁴⁰ Beispiele zur Ausübung von Druck auf Heimatstaaten werden in Kapitel 12.3.1 genannt.

¹⁴¹ Beispiele für die Länder, die dies praktizieren, siehe die Antworten aus Kanada (Quebec), Chinas (Sonderverwaltungsregion Hongkong), Frankreich, Indien, Neuseeland, Portugal und der Republik Slowakei auf Frage Nr. 16 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6). In vielen Ländern sehen die zuständigen Behörden interne Richtlinien als Teil des Zulassungsverfahrens. Siehe z.B. die Antworten aus Belgien (Flämische und Französische Gemeinschaft), Brasilien, China (Hongkong Sonderverwaltungszone), Dänemark, Deutschland, El Salvador, Frankreich, Indien, Italien, Kanada (British Columbia, Manitoba, Ontario, Quebec), Luxemburg, Neuseeland, Norwegen, Portugal, den Philippinen, Schweden, der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika auf Frage Nr. 11 im Fragebogen von 2009, ebenda.

¹⁴² In einigen Staaten müssen zugelassene Organisationen einem standardisierten Ethikkodex als Zulassungsvoraussetzung entsprechen. In den Vereinigten Staaten von Amerika, zum Beispiel, müssen sie jährlich bescheinigen, dass sie die „Standards for Convention Accreditation and Approval“, definiert unter §§ 96.29 bis 96.56 der *Accreditation of Agencies and Approval of Persons under the Intercountry Adoption Act of 2000 (IAA)*, 22 CFR Teil 96 (Code of Federal Regulations) einhalten. In China (Sonderverwaltungsregion Hongkong) gilt ein „Code of Conduct for Accredited Bodies in respect of Intercountry Adoption“, siehe *Accreditation System in respect of Intercountry Adoption in the Hong Kong Special Administrative Region*, abrufbar unter www.swd.gov.hk unter „Download Area“ und „Documents“ (zuletzt besucht am 14. Februar 2012), S. 12-13 und Anhang 4. Siehe ebenfalls die Antworten aus Belgien (Französische Gemeinschaft) und Kanada (British Columbia und Quebec) auf Frage Nr. 16 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn 6). Des Weiteren fordern viele Staaten von den Adoptionsagenturen die Vorlage einer Bescheinigung darüber, dass sie ethische Grundsätze und Regeln hinsichtlich eines standesgemäßen Benehmens einhalten, oder führen diesbezügliche Kontrollbesuche durch. Siehe z.B. die Antworten aus Belgien (Flämische Gemeinschaft), Brasilien, El Salvador, Deutschland, Italien, Kanada (Manitoba und Ontario), Luxemburg, Norwegen und den Philippinen auf die Fragen Nr.11 und 16 im Fragebogen von 2009, ebenda.

spezialisiertes Team hinzugezogen wird. Eine konstruktive und produktive Zusammenarbeit mit den Zentralen Behörden und anderen Behörden ist ebenfalls sehr wichtig.

6.2 Struktur der zugelassenen Organisation

221. Im Haager Übereinkommen von 1993 wird Bezug genommen auf die beruflichen und persönlichen Qualifikationen des Leiters und der Mitarbeiter der zugelassenen Organisation.¹⁴³ Allerdings steht im Übereinkommen nichts über die Größe und Struktur der zugelassenen Organisationen, sondern lediglich darüber, dass es sich nicht um eine natürliche Person handeln darf.¹⁴⁴ Deshalb bleibt es den Staaten überlassen, die grundlegende Struktur ihrer zugelassenen Organisationen zu bestimmen.

222. Mittleren oder größeren Organisationen wird empfohlen, einen Verwaltungsrat mit einer ausreichend großen Anzahl an Mitgliedern einzurichten, um eine informiertere und kompetentere Entscheidungsfindung zu ermöglichen.¹⁴⁵ Zur Vermeidung von Interessenskonflikten sollten künftige Adoptiveltern während ihres eigenen Adoptionsverfahrens nicht Mitglied im Verwaltungsrat sein.

223. Auf keinen Fall sollten Adoptionsvermittlungsstellen nur aufgrund der Erfahrung eines Paares mit einer Adoption gegründet werden. Gleichmaßen stellt die bloße Tatsache, dass man ein Adoptivelternteil ist oder einen Lehrgang für Paare besucht hat, der von dazu befugten Institutionen oder öffentlichen Einrichtungen angeboten wurde, keine ausreichende Erfahrung im Bereich der Adoption dar.¹⁴⁶

224. Die Art und Weise, wie die von der zugelassenen Organisation ausgeführten Aufgaben organisiert werden, ist von Staat zu Staat unterschiedlich und abhängig davon, wie die Aufgaben zwischen Zentraler Behörde, staatlichen Stellen, zuständigen Behörden und zugelassenen Organisationen aufgeteilt sind.

6.3 Mitarbeiter der zugelassenen Organisation

225. In Artikel 11 Buchstabe b des Übereinkommens sind die Anforderungen an das Fachpersonal einer zugelassenen Organisation eindeutig festgelegt. Sie muss „von Personen geleitet und verwaltet werden, die nach ihren ethischen Grundsätzen und durch Ausbildung oder Erfahrung für die Arbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption qualifiziert sind“.¹⁴⁷

226. Besonderen Eigenschaften wie „Integrität, fachliche Kompetenz, Erfahrung und Verantwortlichkeit“, auf die in Artikel 22 Absatz 2 Bezug genommen wird, werden anerkannten (nicht zugelassenen) Personen zugewiesen. Allerdings stellen die Grundsätze des Übereinkommens im Allgemeinen und die Standards für zugelassene Organisationen im Besonderen sicher, dass diese Eigenschaften auch vom Personal der zugelassenen Organisationen erwartet werden.

227. Eine für Adoptionen zugelassene Organisation sollte über kompetentes und ausreichendes technisches, Fach- und Verwaltungspersonal verfügen.¹⁴⁸

228. Im Interesse des Personals der zugelassenen Organisationen sollten sowohl echte als auch vermeintliche Interessenskonflikte vermieden werden. Es sollte sich zum Beispiel keiner der angestellten oder ehrenamtlichen Mitarbeiter einer zugelassenen Organisation in

¹⁴³ Artikel 11 Buchstabe b.

¹⁴⁴ Siehe Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Rn. 249.

¹⁴⁵ In Italien müssen Organisationen angemessen organisiert sein, siehe die Antwort auf Frage Nr. 9 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6), und Artikel 39-ter im Gesetz Nr. 184 vom 4. Mai 1983. Siehe ebenfalls Kanada (Quebec), *Order respecting the certification on intercountry adoption bodies*, RQ c. P-34.1, r.0.02, Division 1.

¹⁴⁶ Siehe Kriterien der italienischen Zentralen Behörde für die Zulassung von Adoptionsvermittlungsstellen (vgl. oben Fn. 6).

¹⁴⁷ Artikel 11 Buchstabe b.

¹⁴⁸ Einige Staaten stellen Anforderungen an die Personalleitung. In British Columbia (Kanada) müssen Vermittlungsstellen, die die Zulassung beantragen, einen Arbeitsplan u.a. mit Angaben zur geplanten Personalverwaltung einreichen. Siehe die Antwort aus Italien auf Frage Nr. 11 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6) und der *Adoption Agency Regulation 1996*, Artikel 2 Absatz 3. In Italien müssen zugelassene Organisationen „über entsprechende Mitarbeiter verfügen, um in anderen Ländern, in denen sie tätig sein wollen, ordnungsgemäß arbeiten zu können“ (Artikel 39-ter des Gesetzes Nr. 184 vom 4. Mai 1983). Siehe ebenfalls die Zulassungskriterien der Philippinen in den Auszüge in den Anhängen 2A und 2B dieses Leitfadens.

Bezug auf die Tätigkeiten der Organisation in einem Interessenskonflikt befinden. Sie dürfen ebenso wenig strafrechtlich verurteilt worden sein.¹⁴⁹

229. Mitarbeiter, die nicht direkt an internationalen Adoptionen beteiligt sind, müssen gemäß Artikel 11 Buchstabe b ebenfalls „ethischen Grundsätzen“ entsprechen, während die übrigen Anforderungen unberücksichtigt bleiben können.¹⁵⁰ Allerdings sind sie durch die Satzung und Vorschriften der Organisation sowie durch andere allgemeine Vorschriften aus dem Übereinkommen, wie Datenschutz und die Nicht-Erlangung eines unstatthafter Vermögensvorteils, gebunden.

6.3.1 Fachpersonal

230. Zugelassene Organisationen sollten über ein multidisziplinäres Team von Fachleuten, insbesondere Psychologen, Psychiater, Kinderärzte, Sozialarbeiter und Rechtsanwälte, verfügen oder zumindest mit einem solchen Team zusammenarbeiten.¹⁵¹

231. Jeder dieser Fachleute sollte ausreichend qualifiziert sein und über eine geeignete Ausbildung und entsprechende Erfahrung verfügen, um auf dem Gebiet der Adoption tätig zu sein.¹⁵²

232. Die Aufgaben der zugelassenen Organisationen werden in Kapitel 5.2 ausführlich beschrieben (Rolle und Aufgaben der zugelassenen Organisationen). Die folgenden, allgemeinen Aufgaben sollte insbesondere das Fachpersonal wahrnehmen:

- Anbieten von Diensten an Antragsteller zum besseren Verständnis des Adoptionsverfahrens, damit diese selbst entscheiden zu können, ob sie für die Adoption eines Kindes bereit sind;
- Orientierungshilfe bei Adoptionen mittels individueller Gespräche, Gruppengespräche oder Adoptionsforen. Dies beinhaltet Auskünfte über die Bewertungskriterien, anhand derer die Eignung der künftigen Adoptiveltern geprüft wird sowie die Situation und Eigenschaften der für eine Adoption in Frage kommenden Kinder;
- Unterstützen der Antragsteller bei der Vorbereitung der für den Bericht an den Heimatstaat notwendigen Unterlagen, einschließlich Elterneignungsprüfung und Einwanderungsformalitäten;
- Bewerten der Kapazitäten und Anpassungsfähigkeit der Antragsteller für eine Adoption und deren Familienmitglieder, den grundlegenden und/oder besonderen Bedürfnissen eines adoptierten Kindes zu entsprechen;
- Unterstützen während der Wartezeit vom Zeitpunkt an, an dem festgestellt wurde, dass die Familie für eine Adoption in Betracht kommt und geeignet ist, bis zum Matching mit einem Kind;
- Vorbereiten des Adoptivkindes auf die Unterbringung und Unterstützen der künftigen Adoptiveltern und des Kindes beim Sich-aneinander-Gewöhnen noch während des Aufenthaltes im Heimatstaat;
- Unterstützende Dienste für die Adoptivfamilie und das Kind bei ihrer Rückkehr in den Aufnahmestaat oder deren Verweis an entsprechende Einrichtungen, z.B. medizinischer Art;

¹⁴⁹ Siehe z.B. British Columbia (Kanada), wo die Überprüfung des Führungszeugnisses eines jeden Verwaltungsangestellten, Mitarbeiters oder jeder Einzelperson, mit denen die zugelassene Organisation während ihrer Zulassung einen Vertrag geschlossen hat, eine Zulassungsbedingung ist: *Adoption Agency Regulation 1996*, Artikel 5 Absatz 1. Siehe ebenfalls die Antwort aus Litauen auf Frage Nr. 5 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

¹⁵⁰ Siehe Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Rn. 260.

¹⁵¹ Einige Staaten fordern, dass zugelassene Organisationen über ein multidisziplinäres Team verfügen. Siehe z.B. die Antworten aus Belgien (Flämische und Französische Gemeinschaft), Kanada (Quebec), Italien, Portugal und Spanien auf Frage Nr. 12 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6). Andere Staaten fordern lediglich die Zusammenarbeit mit einem multidisziplinären Team. Siehe z.B. die Antwort aus Kanada (Ontario) auf Frage Nr. 12 im Fragebogen von 2009, ebenda.

¹⁵² In einigen Staaten sind bestimmte Qualifikationen erforderlich. Siehe z.B. die Antworten aus Dänemark, Italien und Spanien auf Frage Nr. 12 im Fragebogen von 2009, ebenda.

- Zusammenarbeit bei Anfragen hinsichtlich der Herkunft;
- Unterstützen beim Abschluss des Adoptionsverfahrens im Heimatstaat oder im Aufnahmestaat, und
- Anbieten einer Nachbetreuung für die Adoptiveltern und das adoptierte Kind, falls nach Beendigung der Adoption Schwierigkeiten aufkommen, wie z.B. Follow-up-Aktivitäten, um sicherzustellen, dass die Eingewöhnung von Kind und Familie weiterhin unproblematisch verläuft.

6.3.2 Sonstiges Personal

233. Der Begriff „Sonstiges Personal“ bezeichnet in diesem Zusammenhang Mitarbeiter, die fachlich auf anderen Gebieten als der internationalen Adoption, dem Schutz des Kindes und der Kinderrechte qualifiziert sind. Diese Mitarbeiter erfüllen Aufgaben, die auf ihrem Fachwissen und ihrer Ausbildung beruhen. Eine gute Haushaltsführung ist aufgrund der Forderung nach finanzieller Transparenz bei zugelassenen Organisationen und des Verbots der Erlangung unstatthafter Vermögensvorteile hier von hoher Priorität.

234. Aktenführung, Aufbewahrung von Unterlagen¹⁵³ und Zugang zu Informationen sind weitere wichtige Aufgaben des sonstigen Personals. Hinsichtlich dieser Aufgaben sind laut Übereinkommen ebenfalls Pflichten zu beachten.

6.3.3 Ehrenamtliche Helfer

235. Zugelassene Organisationen bitten für gewöhnlich Mitglieder und Adoptiveltern um ehrenamtliche Mitarbeit. Ehrenamtliche Helfer sollten einen Verhaltenskodex¹⁵⁴ und eine Datenschutzvereinbarung unterzeichnen, wenn sie bei einer zugelassenen Organisation tätig sind.

236. Es gibt ehrenamtliche Helfer, die auf für Adoptionen relevanten Gebieten beruflich qualifiziert sind und ihre Zeit und ihre Dienste der Organisation widmen möchten.¹⁵⁵

237. Ehrenamtliche Helfer, die beruflich nicht qualifiziert sind und nur Erfahrung mit internationalen Adoptionen haben, da sie selbst ein Kind adoptiert haben, sollten eine ihren Aufgaben entsprechende Schulung erhalten. Sie sollten keine fachlichen Aufgaben übernehmen. Die Tatsache, dass einige, insbesondere kleinere zugelassene Adoptionsvermittlungsstellen nur mit ehrenamtlichen Mitarbeitern arbeiten, könnte problematisch sein.¹⁵⁶ Kann eine solche Organisation die Bandbreite an Diensten (überhaupt) anbieten, um künftige Adoptiveltern während des gesamten Adoptionsverfahren zu unterstützen und zu betreuen, und gleichzeitig über das Fachwissen und die Kenntnis über die Heimatstaaten verfügen, die für eine professionelle zugelassene Organisationen als notwendig erachtet werden? Verfügt eine Organisation lediglich über Mitarbeiter oder ehrenamtliche Helfer ohne Ausbildung und Erfahrung, sollte sie nicht zugelassen werden, da sie die gemäß Artikel 11 des Übereinkommens erforderlichen Standards nicht erfüllt.

238. Die von ehrenamtlichen Helfern übernommenen Aufgaben können gemäß ihrer fachlichen Qualifikation und Erfahrung variieren. Sie können u.a. folgende Aufgaben übernehmen:

- das Verwaltungspersonal unterstützen;
- wenn sie selbst persönliche Erfahrungen auf dem Gebiet der Adoption gemacht haben, andere künftige Adoptiveltern informieren und unterstützen, und
- wenn sie auf einem wichtigen Gebiet im Umgang mit Kindern und Adoptionen fachlich qualifiziert sind, das multidisziplinäre Team unterstützen.

¹⁵³ Siehe allgemein die Antworten der Staaten auf Frage Nr. 17 im Fragebogen von 2009, ebenda.

¹⁵⁴ Siehe die Antwort aus Kanada (Manitoba) auf Frage Nr. 13 im Fragebogen von 2009, ebenda.

¹⁵⁵ In Italien werden die meisten zugelassenen Organisationen von ehrenamtlichen Mitarbeitern geleitet und/oder sie arbeiten mit Ehrenamtlichen zusammen, die alle bestimmte Anforderungen im Hinblick auf Ausbildung und Qualifikation erfüllen müssen. Siehe die Antwort aus Italien auf Frage Nr. 13 im Fragebogen von 2009, ebenda.

¹⁵⁶ Siehe Adoption: zu welchem Preis? (vgl. oben Fn 62), S. 45 (Professionalization of personnel).

6.4 Repräsentanten ausländischer zugelassener Organisationen im Heimatstaat

239. In einigen Heimatstaaten verfügt die zugelassene Organisation über ein eigenständiges Büro, während sie in anderen Heimatstaaten nur einen einzelnen Repräsentanten hat. Dies variiert je nach den Anforderungen des Heimatstaates, Aufnahmestaates und der zugelassenen Organisation.¹⁵⁷

240. „Repräsentanten“ werden von ausländischen zugelassenen Organisationen ausgewählt, um für sie im Heimatstaat tätig zu werden. Ein Repräsentant kann auch von der Zentralen Behörde eines Aufnahmestaates, der nicht mit zugelassenen Organisationen arbeitet, ausgewählt werden. Die Qualifikationen der Repräsentanten und die Bandbreite der zu erfüllenden Aufgaben sind je nach Organisation und Land unterschiedlich, was eine ungleiche Vergütung der Repräsentanten zur Folge hat.

241. In einigen Heimatstaaten ist es beispielsweise (per Gesetz oder aufgrund von Verfahrensvorgaben) vorgeschrieben, dass die zugelassene Organisation des Aufnahmestaates einen Repräsentanten oder Ansprechpartner im Heimatstaat hat.¹⁵⁸ In einigen Heimatstaaten ist die ausländische zugelassene Organisation dazu angehalten, einen rechtlichen Vertreter mit deutlich umfassenderen Aufgaben zu haben.¹⁵⁹ Die Repräsentanten sind das offizielle Bindeglied zwischen der Zentralen Behörde und anderen Behörden oder Einrichtungen im Heimatstaat und der zugelassenen Organisation im Aufnahmestaat. Sie können dazu angehalten werden, für die Behörden im Heimatstaat bestimmte Aufgaben und Pflichten wahrzunehmen. In diesen Fällen werden an die Person bestimmte Anforderungen gestellt. Sie muss über bestimmte Fähigkeiten verfügen und einen einwandfreien beruflichen Werdegang vorweisen. Diese Verantwortlichkeiten setzen voraus, dass die zugelassene Organisation bei der Auswahl des Repräsentanten sorgfältig vorgeht, bevor sie ihn einstellt.

242. In einigen Heimatstaaten ist die Arbeit mit Repräsentanten wiederum nicht gestattet. Diese ziehen es vor, dass ihre Zentrale Behörde den künftigen Adoptiveltern alle notwendigen Auskünfte erteilt und die notwendige Unterstützung anbietet, oder setzen voraus, dass die ausländische zugelassene Organisation mit einer im Heimatstaat zugelassenen Organisation zusammenarbeitet.¹⁶⁰

243. Die Aufgaben der ausländischen zugelassenen Organisation im Heimatstaat sind in Kapitel 5.2.3 aufgelistet. Der Repräsentant im Heimatstaat kann einige dieser Aufgaben übernehmen und u.a. auch folgende Aufgaben erfüllen:

- Vertreten der ausländischen zugelassenen Organisation im Heimatstaat;
- Informieren der ausländischen zugelassenen Organisation über die rechtlichen Anforderungen im Heimatstaat und ggf. über diesbezügliche Änderungen;
- Informieren der ausländischen zugelassenen Organisation, falls es im Heimatstaat nur schwache Adoptionen gibt, und Informieren über die Verfahren zur Einholung einer Einverständniserklärung der leiblichen Eltern, wenn die Adoption im Aufnahmestaat in eine Volladoption umgewandelt wird;
- Durchsehen der Akte der künftigen Adoptiveltern und auf Vollständigkeit überprüfen, bevor sie an die Zentrale Behörde des Heimatstaates weitergeleitet wird;
- Vertreten der künftigen Adoptiveltern im Heimatstaat;
- praktische Hilfestellung für künftige Adoptiveltern während ihres Aufenthaltes im Heimatstaat, und

¹⁵⁷ Die Russische Föderation fordert z.B. die Einrichtung eines Büros in Russland.

¹⁵⁸ Siehe die Antworten aus Burkina Faso, Chile, Ecuador, Kolumbien, Ungarn, Litauen, Mexiko und Peru auf Frage Nr. 32(b) im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn.6).

¹⁵⁹ Dies ist der Fall in Kolumbien (siehe Anhang 2, Ziff. 1.2 dieses Leitfadens) und in Ecuador (siehe die Antwort auf Frage Nr. 32 im Fragebogen von 2009, ebenda).

¹⁶⁰ Dies ist der Fall in den Philippinen (siehe Anhang 2, Ziff. 3 dieses Leitfadens), in der Tschechischen Republik und in Lettland (siehe die Antworten auf Frage Nr. 32 im Fragebogen von 2009, ebenda).

- rechtzeitiges Informieren aller am Adoptionsprozess beteiligten Parteien (z.B. künftige Adoptiveltern, Zentrale Behörden), falls es Änderungen im Verfahren gibt.

6.4.1 Wie geeignete Verfahrensweisen bei der Zusammenarbeit mit Repräsentanten zu erreichen sind

244. Probleme bei der Zusammenarbeit mit Repräsentanten sind auf fehlende Regeln und Aufsicht sowie auf fehlende Klarheit hinsichtlich ihrer Aufgaben und der Höhe ihrer Vergütung zurückzuführen.¹⁶¹

245. Die Repräsentanten im Heimatstaat sollten idealerweise Fachleute auf dem Gebiet des Kinderschutzes sein und über Kenntnisse im Bereich der Adoption verfügen.

246. Eine geeignete Verfahrensweise erreicht der Heimatstaat (über die Zentrale Behörde oder eine sonstige staatliche Stelle), der die Zusammenarbeit der Repräsentanten mit der ausländischen zugelassenen Organisation genehmigt, durch das Aufstellen von Regeln oder Kriterien für die Zulassung oder Genehmigung von Repräsentanten¹⁶². Die Zulassung oder Genehmigung eines Repräsentanten könnte Teil des heimatstaatlichen Genehmigungsverfahrens für eine ausländische zugelassene Organisation sein.

247. Bei Unsicherheiten seitens der zugelassenen Organisation im Hinblick auf die Zuverlässigkeit und den Ruf der Vertragspartei sollte die Organisation ihre Zentrale Behörde bitten, sich diesbezüglich bei der Zentralen Behörde oder sonstigen zuständigen Behörde im Heimatstaat zu informieren. Es wird ebenfalls empfohlen, sich bei Menschen- oder Kinderrechtsvertretern im Heimatstaat, wie Unicef, den Vertretern des Internationalen Sozialdiensts oder von Save the Children, zu erkundigen. Bei einigen Aufnahmestaaten kann die diplomatische Vertretung im jeweiligen Heimatstaat behilflich sein.

248. Ausländische zugelassene Organisationen sollten verpflichtet sein, mit ihren Repräsentanten schriftliche Vereinbarungen zu treffen. Der Heimatstaat (die Zentrale Behörde oder sonstige Aufsichts- oder Kontrollstellen) sollte Kopien dieser schriftlichen Vereinbarungen erhalten.¹⁶³

249. Die Höhe und Art der Vergütung sollte transparent sein und von den Zentralen Behörden im Heimatstaat und im Aufnahmestaat anerkannt werden. Die angemessene Höhe der Vergütung kann in Absprache mit der Zentralen Behörde im Heimatstaat, der Botschaft des Aufnahmestaates, Unicef oder dem Internationalen Sozialdienst überprüft werden.

250. Die ausländische zugelassene Organisation trägt für die von ihr beauftragten oder eingestellten Personen die Verantwortung. Die Repräsentanten sollten betreut, beaufsichtigt und entsprechend geschult und instruiert werden.¹⁶⁴ Die Schulungen können sowohl anlässlich

¹⁶¹ Siehe zum Beispiel Kolumbien in Anhang 2, Absatz 1 dieses Leitfadens.

¹⁶² Siehe zum Beispiel Litauen und die Philippinen. Litauen zielt mit der *Procedure Specification* zur Erteilung von Genehmigungen an ausländische zugelassene Organisationen darauf ab, dass nur kompetente Personen, welche die für die Arbeit im Bereich der internationalen Adoption notwendige Ausbildung, Berufserfahrung und Integrität vorweisen können, eine Genehmigung erhalten, im Bereich der internationalen Adoption in der Republik Litauen tätig zu werden; die *Procedure Specification* kann unter www.vaikoteises.lt/en unter „Adoption“ und „Authorized Organizations“ (zuletzt besucht am 14. Februar 2012) eingesehen werden. Siehe ebenfalls die Antwort aus Litauen auf Frage Nr. 1 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6). In den Philippinen wird das Verfahren durch die Zulassung örtlicher Verbindungsagenturen geregelt (beschrieben auch in Anhang 2A dieses Leitfadens). Des Weiteren beaufsichtigen einige Staaten die Tätigkeiten der Repräsentanten in den Heimatstaaten, indem ihre vertraglichen Beziehungen zu zugelassenen Organisationen im Rahmen des Zulassungsverfahrens geprüft werden. Siehe zum Beispiel die Antworten aus Frankreich und den Vereinigten Staaten von Amerika auf Frage Nr. 11 und die Antwort aus Norwegen auf Frage Nr. 19 im Fragebogen von 2009, ebenda. In Schweden sieht das normale Zulassungsverfahren vor, dass die zugelassenen Organisationen sich mit den Zentralen Behörden in Verbindung setzen, bevor sie mit einem Vermittler im Heimatstaat eine schriftliche Vereinbarung schließen.

¹⁶³ Wie oben erwähnt, prüfen einige Aufnahmestaaten die vertraglichen Vereinbarungen zwischen der zugelassenen Adoptionsvermittlungsstelle im Inland und den Repräsentanten im Heimatstaat. Ein Beispiel für dieses Vorgehen in einem Heimatstaat ist Litauen, wo die ausländische zugelassene Organisation eine Vereinbarung mit dem lokalen Repräsentanten geschlossen haben muss und Auskünfte über diesen Repräsentanten der litauischen Zentralen Behörde vorliegen müssen, bevor die Genehmigung erteilt wird.

¹⁶⁴ In den Philippinen bietet die Zentrale Behörde Schulungen für lokale Organisationen mit dem Ziel an, diese über den neuesten Stand der Richtlinien und Anforderungen im Bereich der internationalen Adoption zu informieren. Siehe die Antwort der Philippinen auf Frage Nr. 15 im Fragebogen von 2009, ebenda. In Italien organisiert die Zentrale Behörde Schulungen für Mitarbeiter in den Heimatstaaten und ermutigt die zugelassenen Organisationen, die Mitarbeiter eines Staates gemeinsam einzuladen und Schulungen anzubieten oder Projekte zu unterstützen. Siehe Adoption: zu welchem Preis? (vgl. oben Fn. 62), S. 38-39.

regelmäßiger Besuche der ausländischen zugelassenen Organisation im Heimatstaat als auch durch regelmäßige Besuche des Repräsentanten im Aufnahmestaat stattfinden.

251. Der Repräsentant sollte die Möglichkeit haben, den Aufnahmestaat zu besuchen, um die dort herrschende Ethik, Verhaltensregeln und die Komplexität der Arbeit, die die zugelassene Organisation bei der Vorbereitung künftiger Adoptiveltern leistet, genau zu verstehen. Der Repräsentant sollte nicht nur hinsichtlich der Grundsätze des UNKRÜ und des Haager Übereinkommens von 1993 geschult werden, er oder sie sollte auch die ausländischen zugelassenen Organisationen über die Adoptionsgesetzgebung im Heimatstaat auf dem Laufenden halten und ebenso über die Adoptionsgesetzgebung im Aufnahmestaat auf dem Laufenden gehalten werden.

252. Fragen zum Repräsentanten werden ebenfalls in Kapitel 2.3.6 (2.3.6 Grundsatz Nr. 6: Grundsatz des Einsatzes von Repräsentanten, die nach ethischen Grundsätzen handeln) erörtert.

6.4.2 Sonstige Mitarbeiter der ausländischen zugelassenen Organisation im Heimatstaat

253. Auch andere Mitarbeiter (Dolmetscher, Fremdenführer, Kontaktpersonen, etc.) könnten für die ausländische zugelassene Organisation im Heimatstaat arbeiten. Selbst wenn sie nicht als „Personal“ der ausländischen zugelassenen Organisation gelten, muss immer klar sein, dass die zugelassene Organisation für die von ihr eingestellten oder beschäftigten Mitarbeiter in demselben Maße verantwortlich ist, wie zuvor für die Repräsentanten beschrieben. Dolmetscher, Fremdenführer, Rechtsanwälte, Fahrer und sonstige Mitarbeiter sollten integer sein und nach ethischen Grundsätzen handeln. Auch sie könnte man angemessen schulen und informieren. Künftige Adoptiveltern könnte man bitten, über ihre Erfahrungen mit diesen Personen im Heimatstaat zu berichten.

254. Eine „Kontaktperson“ wird manchmal benötigt, wenn es keinen offiziellen (ernannten) Repräsentanten gibt. Diese Person kann die Adoptivfamilie während ihres Aufenthaltes im Heimatstaat unterstützen und als Dolmetscher dienen, allerdings hat sie keinen direkten Kontakt zu den Behörden des Heimatstaates. Auch wenn eine solche Kontaktperson weniger offiziell ist, sollte die zugelassene Organisation vor einer vertraglichen Bindung die Integrität der Person sorgfältig prüfen.

255. Um die Professionalität zu erhöhen und das Risiko eines unstatthaften Vermögensvorteils zu verringern, sollten die Mitarbeit oder die angebotenen Dienste zwischen den regelmäßig beschäftigten Mitarbeitern und der zugelassenen Organisation schriftlich vereinbart werden. In dieser Vereinbarung sollten die Aufgaben und Verantwortlichkeiten und auch die finanziellen Verpflichtungen zwischen den Parteien klar festgelegt sein. Im Fall einer solchen Vereinbarung sollte es auch eine Rechenschaftspflicht hinsichtlich aller finanziellen Transaktionen geben. Es wäre denkbar, ein System zur Zulassung und Genehmigung von Mitarbeitern zu entwickeln, das dem vorgeschlagenen System für Repräsentanten ähnlich ist.

6.5 Sonstige Fragen zu Mitarbeitern zugelassener Organisationen

6.5.1 Länderexperten bei den zugelassenen Organisationen in den Aufnahmestaaten

256. Eine gute Verfahrensweise zeichnet sich dadurch aus, dass die zugelassene Organisation idealerweise über eine auf bestimmte Länder oder Regionen spezialisierte Person oder ein solches Team verfügt. Dies ist äußerst wichtig, damit die Organisation professionelle und kompetente Dienste anbieten kann. Um die in Kapitel 5 aufgeführten fachlichen Aufgaben zu erfüllen, muss der Länderexperte:

- ausreichende Kenntnis der Gesetzgebung des Aufnahmestaates und des Heimatstaates auf dem Gebiet der internationale Adoption haben;

¹⁶⁵ Dies wird in den *Minimum Standards for Accreditation of Foreign Adoption Agencies* gefordert, Auszug in Anhang 2A dieses Leitfadens.

- ausreichende Kenntnis der kulturellen, wirtschaftlichen und sozio-politischen Gegebenheiten und Bedürfnisse der Kinder im Heimatstaat haben;
- verlässliche und dauerhafte Arbeitsbeziehungen zu den zuständigen Organisationen und Behörden in beiden Staaten ausgebaut haben; und
- über die erforderlichen Mittel verfügen, um Adoptiveltern hinsichtlich der Anforderungen in den einzelnen Ländern, und zwar insbesondere hinsichtlich des Profils und der Gesundheit der Kinder, die für eine Adoption in Frage kommen, zu informieren, zu schulen und vorzubereiten.

257. Diese speziellen Informationen über den Heimatstaat eignet man sich am besten durch regelmäßige, mindestens ein Mal im Jahr stattfindende Aufenthalte an. Das Personal der Zentralen Behörde und der zugelassenen Organisationen des Heimatstaates sollten den Aufnahmestaat ebenfalls aufsuchen. Dies ist die einzige Möglichkeit, das System und Land des jeweils anderen kennenzulernen. Eine gute und auf gegenseitigem Vertrauen basierende Beziehung zwischen dem Heimatstaat und dem Aufnahmestaat ist in vielerlei Hinsicht sehr wichtig.

6.5.2 Personalschlüssel

258. Um den Kindern qualitativ hochwertige Dienste anbieten zu können, muss der Personalschlüssel der Anzahl der Kinder und Familien oder der Fallbelastung entsprechen. Die Zahl der Fachleute muss proportional zur Anzahl der Verfahren und zur Arbeit der Organisation sein. In den Philippinen, zum Beispiel, muss es pro 20 bis 30 Fällen mindestens einen vollzeitbeschäftigten und fachkundigen Mitarbeiter (z.B. Sozialarbeiter) geben.¹⁶⁵

6.5.3 Ausbildung des Personals

259. Um den im Übereinkommen und in den geltenden Gesetzen aufgeführten Pflichten zu entsprechen, sollte es sich bei den Mitarbeitern der zugelassenen Organisationen um gut ausgebildetes Fachpersonal handeln.

260. Jeder Mitarbeiter sollte, bevor er seine Aufgaben wahrnimmt, eine Einweisung erhalten und über die Zielsetzungen und Regeln der zugelassenen Organisation, die Adoptionsgesetze des jeweiligen Staates und die bei internationalen Adoptionen geltenden Grundsätze belehrt werden sowie über seine Aufgaben, Pflichten und Verantwortlichkeiten. Eine solche Einweisung oder Belehrung bietet die Möglichkeit, sich über internationale Adoptionen und die Rechte der beteiligten Parteien, d.h. die des Kindes, der leiblichen Eltern und der Adoptiveltern, zu informieren. Hierdurch entwickelt der Mitarbeiter die für seine Arbeit wünschenswerte Einstellung und erhält gleichzeitig notwendige Informationen hinsichtlich der Programme, angebotenen Dienste und Kunden der Organisation.

261. Um die Qualität der angebotenen Dienste weiterhin zu gewährleisten, könnten fortlaufend Personalentwicklungsprogramme angeboten werden. Jeder Mitarbeiter sollte dazu angehalten werden, seine Kenntnisse und Fähigkeiten vollständig anzuwenden und bei seiner Arbeit mit den Adoptivkindern und -familien besondere Fähigkeiten zu entwickeln. Bei kleinen zugelassenen Organisationen könnte die Zentrale Behörde die Aufgabe übernehmen, die Mitarbeiter der Organisation fortlaufend zu schulen, bzw. sicherzustellen, dass sie eine derartige Schulung erhalten.¹⁶⁶

6.5.4 Formale Anforderungen (schriftlicher Arbeitsvertrag)

262. Alle von der zugelassenen Organisation beschäftigten Mitarbeiter sollten einen schriftlichen Arbeitsvertrag erhalten, der u.a. eine Arbeitsplatzbeschreibung, Angaben zum Gehalt, zu unerlaubten Handlungen und zu Prämien bzw. zusätzlichen Leistungen enthält.

6.6 Finanzierung

¹⁶⁵ Dies wird in den *Minimum Standards for Accreditation of Foreign Adoption Agencies* gefordert, Auszug in Anhang 2A dieses Leitfadens.

¹⁶⁶ Siehe Adoption: zu welchem Preis? (vgl. oben Fn. 62), S. 44-45. Siehe auch die Antwort aus Belgien (Französische Gemeinschaft) auf die Fragen Nr.15 und 19 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

263. Gemäß Artikel 11 des Übereinkommens muss die zugelassene Organisation gemeinnützige Zwecke verfolgen (Artikel 11 Buchstabe a) und darf keine unstatthaften Vermögensvorteile erlangen (Artikel 32). Ihre finanzielle Situation unterliegt einer Aufsicht (Artikel 11 Buchstabe c).

264. Daher müssen die Belege über alle Ein- und Auszahlungen sowie Vermögen und Verbindlichkeiten aufbewahrt werden.¹⁶⁷ Die Geschäftsbücher sollten zudem jährlich durch einen öffentlich bestellten Wirtschaftsprüfer geprüft werden.¹⁶⁸

265. Es sollte zumindest eine Kopie des Finanzberichtes der Organisation einmal jährlich der Zentralen Behörde und der Zulassungsbehörde vorgelegt werden.¹⁶⁹ Zur vollständigen Klärung der mit Adoptionen in Zusammenhang stehenden finanziellen Fragen und Kosten siehe auch Kapitel 8.

¹⁶⁷ In einigen Heimat- und Aufnahmestaaten ist das Führen von Finanzberichten eine Bedingung für die Zulassung. Siehe im Allgemeinen die Antworten der Staaten auf Frage Nr. 34 im Fragebogen von 2009, ebenda.

¹⁶⁸ In Verbindung mit dieser besonderen Anforderung, siehe z.B. die Antworten aus Norwegen auf Frage Nr. 34 und aus Deutschland und Italien auf Frage Nr. 51 im Fragebogen von 2009, ebenda.

¹⁶⁹ Diesem Vorgehen folgen die meisten Aufnahmestaaten und einige Heimatstaaten (z.B. Brasilien). Siehe allgemein die Antworten der Staaten auf Frage Nr. 34 im Fragebogen von 2009, ebenda.

KAPITEL 7 – VERFAHREN ZUR ZULASSUNG VON UND AUFSICHT ÜBER ZUGELASSENE ORGANISATIONEN

7.1 Rechenschaftspflicht der zugelassenen Organisationen

266. Die Bedeutung der Zulassung von Adoptionsorganisationen als Schutzmechanismus des Übereinkommens und die Gründe für eine notwendige Rechenschaftspflicht gegenüber einer Aufsichts- oder Zulassungsbehörde wurden bereits erörtert.¹⁷⁰ Die Frage, welche Behörde für die Erteilung der Zulassung zuständig sein soll, wird in Kapitel 3.3 besprochen.

267. Im Übereinkommen wird die Notwendigkeit dessen anerkannt, dass jeder Vertragsstaat mit zugelassenen Organisationen bei deren Zulassung zumindest dieselben Grundsätze anwenden muss. Über die Entwicklung von Zulassungsverfahren hinaus sollte ein Staat bei der Aufsicht über die zugelassenen Organisationen und der Neuerteilung ihrer Zulassung Kriterien und Bedingungen aufstellen.¹⁷¹ Der Grundsatz des Nachweises und der Bewertung von Kompetenz unter Zuhilfenahme von Kriterien für die Zulassung und Genehmigung wird in Kapitel 2.3.4 erörtert.

268. Die Aufsicht über und die Bewertung der Arbeit einer zugelassenen Organisation werden mit Hilfe der Standards, Kriterien und sonstiger Bedingungen, die an die Erteilung der Zulassung geknüpft sind, durchgeführt. Insbesondere sollten dabei die drei wichtigsten Grundsätze zum Schutz von Kindern berücksichtigt werden: das Kindeswohl, das Subsidiaritätsprinzip und der Ausschluss unstatthafter Vermögens- oder sonstiger Vorteile.¹⁷²

7.2 Zulassungsverfahren

7.2.1 Antrag auf Zulassung

269. Ein Antrag auf Zulassung kann von einer Adoptionsorganisation gestellt werden, die den Standards des Übereinkommens und den gesetzlichen Anforderungen des Zulassungsstaates entspricht. Bei diesen Organisationen handelt es sich üblicherweise um private Organisationen,¹⁷³ die sich je nach den gesetzlichen Anforderungen des betreffenden Staates hauptsächlich aus Fachleuten, ehrenamtlichen Helfern oder aus beidem zusammensetzen. Eine natürliche Person kann keine Zulassung beantragen oder erhalten.¹⁷⁴

270. Der Antrag auf Zulassung sollte schriftlich in dem Staat gestellt werden, in dem die Organisation ein Büro hat und von dem aus sie arbeitet. Zur Vereinfachung der Prüfung einer Zulassung sollte jeder Staat einen Musterantrag auf Zulassung bereitstellen.¹⁷⁵

271. Die für die Erteilung der Zulassung zuständige Behörde sollte ihre Entscheidung innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach Eingang des vollständigen Antrags treffen, vorausgesetzt, dieser wurde ordnungsgemäß eingereicht. Selbstverständlich darf die Adoptionsorganisation nicht an internationalen Adoptionen gemäß dem Haager Übereinkommen von 1993 mitwirken, bevor ihr nicht die Zulassung erteilt wurde.

7.2.2 Dokumente zur Stützung des Zulassungsantrags

272. Die zuständige Behörde sollte von den Adoptionsorganisationen verlangen, dass sie Unterlagen zur Stützung ihrer Anträge einreichen und relevante Informationen zur Verfügung stellen, damit die Behörde feststellen kann, ob die jeweilige Organisation die Zulassungsanforderungen erfüllt. Die Unterlagen und Informationen dienen der Bewertung der ethischen Standards und der fachlichen Kompetenzen der Organisation und gewährleisten den Schutz

¹⁷⁰ Siehe Kapitel 1 (Die Notwendigkeit eines Zulassungssystems) und Kapitel 2.3.5 (Grundsatz der Rechenschaftspflicht der zugelassenen Organisationen).

¹⁷¹ Artikel 11 Buchstabe c.

¹⁷² Siehe UNKRÜ und das Haager Übereinkommen von 1993, wie erörtert im Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Kapitel 2.

¹⁷³ Eine staatliche Stelle kann ebenfalls die Aufgaben einer zugelassenen Organisation übernehmen. Eine staatliche Stelle ist eine Regierungseinrichtung und würde normalerweise keine Zulassung beantragen. Sie könnte dazu ernannt oder ausersehen werden. Zur Ausübung der Aufgaben einer zugelassenen Organisation müsste sie über die entsprechenden Befugnisse, Mittel und Kompetenzen verfügen.

¹⁷⁴ Siehe Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Rn. 249-250.

¹⁷⁵ Siehe z. B. die Antworten aus Kanada (Quebec), Schweden, der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika auf Frage Nr. 18 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

der Kinder, das Wohl der Adoptiveltern und der leiblichen Eltern während des Adoptionsverfahrens.¹⁷⁶

273. Eine Adoptionsorganisation sollte z. B. über Folgendes informieren:

- a) die Gründung der Organisation als juristische Person (die auch in einem amtlichen Register im Aufnahmestaat eingetragen sein sollte);¹⁷⁷
- b) die Statuten und/oder Satzung der Organisation;¹⁷⁸
- c) die Mitglieder der Organisation (Vorstand, Personal, ehrenamtliche Helfer) und deren persönliches und berufliches Profil, einschließlich
 - i) Namen und Qualifikationen der Mitarbeiter im Aufnahmestaat und im Heimatstaat sowie ggf. eine Beschreibung ihrer Aufgaben;
 - ii) Namen, Pflichten und Verantwortlichkeiten der ehrenamtlichen Helfer, falls vorhanden;
 - iii) eine Bescheinigung von jedem Mitarbeiter darüber, dass keine Vorstrafen vorliegen und keine Interessenskonflikte bestehen;
 - iv) eine schriftliche Verpflichtung der leitenden Angestellten und Mitarbeiter, in der sie versichern, persönliche und berufliche ethische Grundsätze einzuhalten;
- d) ausreichende Kenntnis seitens der Organisation hinsichtlich der Gesetzgebung des Aufnahmestaates und des Heimatstaates im Bereich der Adoption;
- e) Haushaltsplanung über einen bestimmten Zeitraum; die Zentrale Behörde oder die zuständige Behörde kann hierfür ein Bilanzierungsformat vorgeben;¹⁷⁹
- f) eine Liste der Dienste, die künftigen Adoptiveltern angeboten werden, insbesondere Vorbereitungskurse, Treffen (einzeln oder in Gruppen), Unterlagen, Websiteinformationen und Dienste für die Nachbetreuung einer Adoption;
- g) Maßnahmen zur Sicherstellung der Vertraulichkeit und des Datenschutzes; und
- h) eine Beschreibung des Systems für die Schulung der Mitarbeiter, einschließlich der Repräsentanten.

7.2.3 Zulassungszeitraum

274. Im Übereinkommen wird der Zeitraum der Gültigkeit einer Zulassung nicht näher bestimmt. Es hat sich bewährt, die Zulassung immer nur für einen bestimmten Zeitraum zu erteilen. Die meisten Staaten erteilen Zulassungen für einen bestimmten Zeitraum, in der Regel für zwei bis fünf Jahre.¹⁸⁰

275. Es wurde vorgeschlagen, den Zulassungszeitraum auf mindestens drei Jahre festzulegen, um eine Kontinuität zu gewährleisten und den mit der Neuerteilung der Zulassung verbundenen Verwaltungsaufwand zu reduzieren.¹⁸¹

276. Einige der Staaten haben sich dafür entschieden, die Erstzulassung für einen Zeitraum von weniger als drei Jahren zu erteilen, um so eine bessere Aufsicht über und Bewertung der Fähigkeiten der Organisation und der ordnungsgemäßen Durchführung von Adoptionen im Staat zu ermöglichen.¹⁸² In Kanada z. B. erteilen einige Provinzen

¹⁷⁶ Die Zentrale Behörde der Niederlande folgt in ihrem *Operational Protocol of the Central Authority in respect of granting licences for mediation in intercountry adoption or in respect of extensions to such licences* einer guten Verfahrensweise (siehe Anhang 3, Absatz 2, in diesem Leitfaden).

¹⁷⁷ Viele Aufnahmestaaten schließen sich dieser Forderung an. Siehe allgemein die Antworten auf Frage Nr. 11 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

¹⁷⁸ Ebenda.

¹⁷⁹ Ebenda.

¹⁸⁰ Siehe z. B. die Antworten aus Belgien (Flämische Gemeinschaft), Kanada (Quebec), Luxemburg, Norwegen, Spanien, Schweden, der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika auf Frage Nr. 21 im Fragebogen von 2009, ebenda. Eine Zulassung in Frankreich, Deutschland, Italien, Neuseeland und Portugal wird unbefristet erteilt, d. h. es gibt kein Ablaufdatum, wie den jeweiligen Antworten auf Frage Nr. 21 im Fragebogen von 2009 zu entnehmen ist, ebenda.

¹⁸¹ Siehe Musterzulassungskriterien der EurAdopt-NAC (vgl. oben Fn. 21).

¹⁸² Siehe, z. B. die Antworten aus Kanada (Quebec) und Schweden auf Frage Nr. 21 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6). Kanada (Quebec): „Zulassungen werden für maximal zwei Jahre nach einem ersten Zulassungsantrag gewährt [...]“,

Zulassungen und Genehmigungen zunächst für zwei Jahre, wenn eine Organisation die Zusammenarbeit mit neuen Staaten aufnimmt. In Deutschland wird die Zulassung für ein Jahr erteilt, wenn eine zugelassene Organisation zum ersten Mal mit einem Heimatstaat zusammenarbeiten möchte. Nach diesem Zeitraum werden die Erfahrungen aus diesem ersten Jahr ausgewertet und es wird entschieden, ob die Zulassung verlängert oder neu erteilt wird. In einigen Fällen wird sie zwei- oder dreimal verlängert oder neu erteilt, bevor sie entfristet wird. Thailand hat vier nationale zugelassene Organisationen, die über viele Jahre hinweg Erfahrungen sammeln konnten. Ihre Zulassung wird jedes Jahr neu erteilt, vorausgesetzt, sie haben keinen unstatthafter Vermögensvorteil erlangt.

7.2.4 Nichtübertragbarkeit der Zulassung

277. Eine Zulassung sollte einer namentlich benannten Organisation erteilt werden und die Gültigkeitsdauer der Zulassung sowie ggf. damit in Verbindung stehende Bedingungen, Einschränkungen oder Verbote enthalten. Wenn eine Organisation lediglich ihren Namen ändert, sollte das Zulassungsdokument erneut auf den neuen Namen ausgestellt werden, um Verwirrungen im Heimatstaat zu vermeiden.

278. Eine Zulassung sollte nicht übertragbar sein. Selbst wenn eine Organisation ihre Arbeit einstellt und eine andere Organisation die Fälle der ersten Organisation übernimmt, sollte es keine Übertragung der Zulassung geben. Ändert sich die Rechtspersönlichkeit der zugelassenen Organisation, weil z. B. zwei Organisationen sich zusammenschließen, kann es passieren, dass die neue juristische Person eine neue Zulassung beantragen muss.

7.2.5 Nichterteilung oder Verweigerung einer Zulassung

279. Eine Zulassung darf nur dann erteilt werden, wenn sich die Zulassungsbehörde davon überzeugt hat, dass dies im Interesse der Kinder, der leiblichen Familien und der Adoptivfamilien liegt, und die Organisation die geltenden Anforderungen erfüllt. Der Grund für eine Nichterteilung oder Verweigerung der Zulassung liegt in der Regel darin, dass die Zulassungsstandards und -anforderungen des Zulassungsstaates nicht erfüllt wurden, u. a. weil es keinen Bedarf an weiteren zugelassenen Organisationen gibt.

280. Wird eine Zulassung oder deren Neuerteilung abgelehnt, kann die Organisation in der Regel die Entscheidung anfechten.¹⁸³ Die Zulässigkeit weiterer Rechtsmittel hängt von den Gesetzen des betreffenden Staates ab.

7.3 Dokumente zur Stützung des Antrags einer zugelassenen Organisation auf Genehmigung des Aufnahmestaates, in einem Heimatstaat tätig zu werden¹⁸⁴

281. Aus dem Übereinkommen geht deutlich hervor, dass die Zulassungs- und Genehmigungsverfahren getrennt voneinander betrachtet werden müssen, da unterschiedliche Kriterien gelten. Eine Organisation kann für eine Zulassung im eigenen Staat in Frage kommen, aber ein Heimatstaat benötigt ihre Dienste möglicherweise überhaupt nicht. Genehmigungen nach Artikel 12 des Übereinkommens sollten erst dann erteilt werden, wenn ein Informationsaustausch zwischen einem Aufnahmestaat und einem Heimatstaat über den tatsächlichen Bedarf des letzteren stattgefunden hat.

282. Wenn eine zugelassene Organisation eines Aufnahmestaates die Genehmigung in ihrem eigenen Staat beantragt, um sich an internationalen Adoptionen in einem Heimatstaat beteiligen zu dürfen, muss sie zur Stützung ihres Antrags möglicherweise folgende Unterlagen einreichen:

- a) Nachweise darüber, dass die Dienste der zugelassenen Organisation im Heimatstaat

Schweden: „Gelegentlich, z. B. wenn ein Antrag durch eine neue Organisation gestellt wird oder sie ein neues Land betrifft, wird ein kürzerer Zeitraum gewählt.“

¹⁸³ Siehe z. B. die Antwort aus Norwegen auf Frage Nr. 18 im Fragebogen von 2009, ebenda.

¹⁸⁴ Genehmigungen werden eingehend in diesem Leitfaden in Kapitel 2 (Allgemeine Grundsätze der Zulassung), Kapitel 3 (Erwägungen über die allgemeine Politik) und Kapitel 4 (Das Verhältnis zwischen Zulassung und Genehmigung) erörtert.

benötigt werden;¹⁸⁵

- b) Nachweise über die Kenntnisse der zugelassenen Organisation über den Heimatstaat,¹⁸⁶ insbesondere über:
 - i) die Profile der Kinder, die für eine Adoption in Frage kommen, einschließlich ihrer Gesundheit, ihres Alters, ihres Geschlechts und gegebenenfalls ihrer besonderen Bedürfnisse;
 - ii) den Kinderschutz im Heimatstaat;
 - iii) das Adoptionsverfahren (gesetzliche und verwaltungstechnische Verfahren);
 - iv) die Adoptionskriterien und -bedingungen;
 - v) die Verfahrensweisen des Heimatstaates, um Informationen über die Herkunft eines Kindes in Erfahrung zu bringen;
 - vi) die Lebensbedingungen der Kinder in den Betreuungseinrichtungen;
 - vii) Informationen in Bezug auf Kontakte im Heimatstaat (Institutionen, Zentrale Behörde, zuständige Behörden);
 - viii) ihre Beziehungen zu diesen Behörden;
 - ix) die Anforderungen hinsichtlich Follow-up-Berichten;
 - x) Wartezeit;
- c) Aufschlüsselung der Kosten einer Adoption im Heimatstaat;¹⁸⁷
- d) Kopien von (oder Auskünfte über) Vereinbarungen mit Waisenhäusern oder sonstigen Einrichtungen, wenn solche Vereinbarungen im Heimatstaat erlaubt sind;¹⁸⁸
- e) Bedingungen für die Zusammenarbeit mit Vertretern und Mitarbeitern im Heimatstaat. Hier sollten die Qualifikationen, Aufgaben und Vergütungen dieser Repräsentanten oder Mitarbeiter dargelegt werden;¹⁸⁹ und
- f) Rechtsvorschriften, Regelungen, Verfahrensweisen und praktische Informationen in Bezug auf Adoptionen im Heimatstaat. Diese Unterlagen sollten in der Amtssprache des Heimatstaates eingereicht werden, die Kopien sollten beglaubigt sein. Die Unterlagen sollten in die Amtssprache des Aufnahmestaates (des Zulassungsstaates) übersetzt werden.

7.4 Aufsicht über und Betreuung der zugelassenen Organisationen

283. Im Rahmen der Entwicklung eines Zulassungssystems sollte jeder Staat Vorgaben zur Aufsicht über und Betreuung der zugelassenen Organisation erarbeiten und darüber hinaus erläutern, wie diese Aufgaben bewältigt werden und wessen Verantwortung sie unterliegen sollen. Der Staat sollte die für die Wahrnehmung dieser Aufgaben notwendigen Mittel zur Verfügung stellen.

284. Artikel 11 Buchstabe c des Übereinkommens besagt, dass die zugelassenen Organisationen zumindest in Bezug auf ihre Zusammensetzung, ihre Arbeitsweise und ihre finanzielle Situation der Aufsicht der zuständigen Behörden unterliegen. Die Staaten müssen umfassende Kriterien erarbeiten, um dieser Verpflichtung nachzukommen.

285. Die Staaten werden dazu angehalten, bestimmte gute Verfahrensweisen hinsichtlich der Kontrolle der Organisationen umzusetzen. Dazu gehören:

¹⁸⁵ In Italien ist die Anzahl der Organisationen mit einer Genehmigung, in einem bestimmten Heimatstaat tätig zu werden, ein vorgeschriebenes Zulassungskriterium: Resolution Nr. 13/2008/SG, Artikel 14 Absatz 1, abrufbar auf Englisch unter <http://www.commissioneadozioni.it> unter „Legislation“ (zuletzt besucht am 14. Februar 2012).

¹⁸⁶ Viele Aufnahmestaaten schließen sich dieser Forderung an. Siehe allgemein die Antworten auf Frage Nr. 11 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

¹⁸⁷ Ebenda.

¹⁸⁸ Einige Aufnahmestaaten schließen sich dieser Forderung an. Siehe z. B. die Antworten aus Belgien (Flämische und Französische Gemeinschaft), Dänemark, Frankreich, Italien, Kanada (Manitoba, Ontario und Quebec), Norwegen, Portugal und Schweden auf Frage Nr. 11 im Fragebogen von 2009, ebenda.

¹⁸⁹ Einige Aufnahmestaaten schließen sich dieser Forderung an. Siehe z. B. die Antworten aus Belgien (Flämische und Französische Gemeinschaft), Frankreich, Italien, Kanada (Manitoba, Ontario und Quebec), Norwegen, Portugal und Schweden auf Frage Nr. 11 im Fragebogen von 2009, ebenda. Zur Zeit der Einreichung der Antworten auf den Fragebogen von 2009 erklärte Neuseeland, dass dies in Neuseeland in Zukunft eine weitere Verpflichtung sein werde, siehe die Antwort auf Frage Nr. 11 im Fragebogen von 2009, ebenda.

- a) das Erlassen und Umsetzen von Vorschriften in Bezug auf Zulassung, Genehmigung oder Aufsicht, die präzise, transparent und umsetzbar sind;
- b) wirksame Kommunikation dieser Vorschriften an die an internationalen Adoptionen beteiligten Personen, an andere Staaten und an die Öffentlichkeit, um Transparenz und Rechenschaftspflicht zu fördern;
- c) Übernahme der staatlichen Aufsichtsfunktion;
- d) Zurverfügungstellung angemessener Mittel zur Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion; und
- e) Beibehaltung der Aufsicht über diejenigen Bereiche des Adoptionsverfahrens, die am häufigsten von Missbrauch betroffen sind.¹⁹⁰

286. Im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion und weil die zugelassene Organisation die sich aus dem Übereinkommen ergebenden Aufgaben für die Zentrale Behörde übernimmt, sollte die zuständige Behörde entsprechend ihrer Pflichten bei Bedarf auch den zugelassenen Organisationen fachlich bestmöglich zur Seite stehen, z. B. beim Aufbau einer guten Partnerschaft, im Rahmen derer die zugelassenen Organisationen Handwerkszeug, Hilfe und Schulungen erhalten, einschließlich Schulungen über die Anwendung des Haager Übereinkommens von 1993.¹⁹¹ Diese Partnerschaft würde darauf abzielen, das schwierige Gleichgewicht zwischen Aufsicht und Unterstützung zu finden.

7.4.1 Wer kann die zugelassenen Organisationen beaufsichtigen und überprüfen?

287. In der Praxis sollte jede Organisation regelmäßig von den zuständigen Behörden ihres Staates überprüft werden.¹⁹² Folglich müssen die zuständigen Behörden in den Vertragsstaaten über geeignete Methoden für die Aufsicht über und Überprüfung der Arbeit der jeweiligen Organisationen verfügen.

288. In der Regel ist die Zentrale Behörde zuständig.¹⁹³ Manche Staaten haben dennoch eine andere zuständige Behörde mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben betraut.¹⁹⁴

289. Selbst wenn die Zentrale Behörde vom Staat nicht mit der Aufsicht über die zugelassenen Organisationen betraut wird, ist sie dennoch dafür verantwortlich, die Effektivität des Zulassungsverfahrens zu gewährleisten. Dies ist Teil ihrer Pflicht, „die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden [ihres Staates] zu fördern“ und „Hindernisse zu beseitigen“, die der Umsetzung des Übereinkommens im Wege stehen.¹⁹⁵ Dazu kann die Zentrale Behörde regelmäßige Treffen mit den zugelassenen Organisationen organisieren, gelegentlich deren Geschäftsräume besichtigen und ebenso regelmäßig Treffen mit der Behörde abhalten, die für die Erteilung der Zulassung zuständig ist.

290. Die Behörden des Heimatstaates nehmen bei der Aufsicht über die ausländischen zugelassenen Organisationen ebenfalls eine wichtige Rolle ein: Nachdem der Heimatstaat einer ausländischen zugelassenen Organisation die Genehmigung dafür erteilt hat, auf seinem Gebiet tätig zu sein, sollte er die Arbeit dieser Organisation regelmäßig evaluieren und seine Beobachtungen dem Aufnahmestaat mitteilen. Wenn die Umstände es erfordern und der Heimatstaat dies für notwendig hält, kann er die Genehmigung aussetzen oder aufheben und den Aufnahmestaat sowie die zugelassene Organisation darüber in Kenntnis setzen.¹⁹⁶

291. Adoptiveltern können ebenfalls Rückmeldungen zu der Arbeit und den Diensten der zugelassenen Organisationen geben. Die Aufsichtsbehörde kann Adoptiveltern auch um

¹⁹⁰ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Rn. 207.

¹⁹¹ Siehe z. B. die Verfahrensweisen in Kanada (Quebec) und Italien, erörtert in den jeweiligen Antworten auf Frage Nr. 15 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

¹⁹² Siehe Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Rn. 263-264, und Bericht der Spezialkommission von 2000 (vgl. oben Fn. 47), Empfehlung Nr. 4.

¹⁹³ Siehe die Antworten auf Frage Nr. 18 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

¹⁹⁴ Siehe die Praxis in den USA, siehe ebenfalls die Antwort auf Frage Nr. 18 im Fragebogen von 2009, ebenda.

¹⁹⁵ Artikel 7.

¹⁹⁶ Siehe Internationaler Sozialdienst, „Accredited Adoption Bodies of receiving States – AABs (II): Indispensable Conditions and Supervision of their Intervention“, *Fact Sheet*, Nr. 39, Juli 2007, abrufbar unter www.iss-ssi.org, Seite 2.

Feedback hinsichtlich der Qualität der von den zugelassenen Organisationen während des Adoptionsverfahrens erbrachten Dienste bitten.¹⁹⁷

7.4.2 Überprüfung der Arbeitsweise der zugelassenen Organisationen

292. Unterschiedliche Bereiche der Arbeit zugelassener Organisationen können überprüft werden, darunter zum Beispiel organisatorische und verwaltungstechnische Tätigkeiten. Es bleibt jedem Staat überlassen, die Maßnahmen für die Sicherstellung dieser Überprüfung festzulegen. Die zuständige Behörde muss prüfen, ob die zugelassene Organisation in der Lage ist, ihre Pflichten professionell und kompetent zu erfüllen.

293. Im Zusammenhang mit Artikel 11 kann eine Aufsicht u.a. bestehen in: regelmäßigen Treffen zwischen der Aufsichtsbehörde und der zugelassenen Organisation,¹⁹⁸ Besuchen in den Räumlichkeiten der zugelassenen Organisation¹⁹⁹ oder Berichterstattung durch die zugelassene Organisation über ihre Zusammensetzung, Arbeitsweise und finanzielle Situation.²⁰⁰ Die Zulassungs- oder Aufsichtsbehörde kann andere notwendige oder wünschenswerte Bestimmungen auferlegen, denen die zugelassene Organisation entsprechen muss.²⁰¹

294. Folgenden Methoden werden empfohlen:

a) Berichte

295. Ein effektives Aufsichtssystem erfordert eine regelmäßige Berichterstattung durch die zugelassene Organisation. Bei der Sitzung der Spezialkommission im Jahr 2000 wurde folgende Empfehlung ausgesprochen:

„Zugelassene Organisationen sollten jährlich an die zuständige Behörde berichten, insbesondere hinsichtlich der Tätigkeiten, für die die Zulassung erteilt wurde.“²⁰²

296. Die Erstellung jährlicher Berichte sollte in jedem Staat gesetzlich vorgeschrieben werden. In den Berichten sollten die Tätigkeiten und die finanzielle Situation der Organisation dargelegt werden und sie sollten der zuständigen Behörde umgehend zur Bewertung vorgelegt werden. Staaten können hinsichtlich des Inhalts und der Form der Berichte Kriterien aufstellen und für den Fall der verspäteten Einreichung oder der Nichteinreichung eines Berichts Maßnahmen ankündigen.

297. Um eine umfassendere Überprüfung sicherzustellen, gibt es noch andere Arten von Berichten, wie Besuchsberichte (über Besuche in verschiedenen Staaten), Schulungsberichte, Ereignisberichte und Finanzprüfungen. Berichte über eine zugelassene Organisation werden möglicherweise auch von anderen Stellen angefordert, einschließlich der Behörden im Heimatstaat.

298. Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten, diese Auskünfte einzuholen. Ein Aufnahmestaat könnte zum Beispiel einen Fragebogen zu der Arbeit und Leistung seiner

¹⁹⁷ In der Schweiz müssen Adoptiveltern nach der Adoption mittlerweile Bewertungsbögen über ihre zugelassene Organisation ausfüllen. Siehe die Antwort aus der Schweiz auf Frage Nr. 36 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6). In Italien füllen Adoptiveltern im Jahr nach Abschluss der Adoption einen anonymen Fragebogen aus.

¹⁹⁸ Dies ist die Praxis in einigen Aufnahmestaaten und einem Heimatstaat. Siehe z. B. die Antworten aus Belgien (Flämische Gemeinschaft), Deutschland, Frankreich, Neuseeland, Spanien und Schweden auf Frage Nr. 34 und die Antwort aus Burkina Faso auf Frage Nr. 35 im Fragebogen von 2009, ebenda.

¹⁹⁹ Dies ist die Praxis in einigen Aufnahmestaaten. Siehe z. B. die Antworten aus Frankreich und Schweden auf Frage Nr. 34 und aus Kanada (Ontario und Quebec), Luxemburg, Neuseeland und Spanien auf Frage Nr. 37 im Fragebogen von 2009, ebenda.

²⁰⁰ Dies ist die Praxis in einigen Aufnahmestaaten. Siehe z. B. die Antworten aus Kanada, Dänemark, Neuseeland, Norwegen und Schweden auf Frage Nr. 34 im Fragebogen von 2009, ebenda.

²⁰¹ In den USA wird die Überprüfung zugelassener Adoptionsorganisationen auf unterschiedliche Art und Weise durchgeführt, u. a. durch angekündigte und unangekündigte Besuche vor Ort, jährliche offizielle Berichterstattung und Bescheinigung der Einhaltung der Zulassungsbestimmungen, des Übereinkommens und der nationalen Gesetzgebung; und auch über ein von der Zentralen Behörde auferlegtes Verfahrenshandling, sowie durch Überprüfung jeder sonstigen über die zugelassene Organisation erhältlichen Information. Siehe Code of Federal Regulations (Gesetzbuch der Bundesvorschriften), 22 CFR Part 96, Subparts I and J. Siehe ebenfalls die Antwort aus Italien auf Frage Nr. 34 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6), in der Italien auf ein „komplexes Computernetzwerk, das die Durchführung systematischer Online-Überprüfungen der Arbeit der Organisationen und der Adoptionsverfahren ermöglicht“ hinweist.

²⁰² Siehe Bericht der Spezialkommission von 2000 (vgl. oben Fn. 47), Empfehlung Nr. 4d.

zugelassenen Organisationen erarbeiten, den der jeweilige Heimatstaat ausfüllen müsste.²⁰³ Der Aufnahmestaat könnte auch seine Botschaften oder diplomatischen Vertretungen bitten, Berichte aus dem betreffenden Heimatstaat anzufordern. Die Zentrale Behörde kann darüber hinaus künftige Adoptiveltern bitten, bei ihrer Rückkehr in ihr Heimatland oder bei Beantragung des Visums für ihr Kind einen Fragebogen auszufüllen.²⁰⁴

299. Eine Umfrage hinsichtlich der Erfahrungen der Adoptiveltern mit ihrer zugelassenen Organisation, sowohl im Aufnahmestaat als auch im Heimatstaat, könnte sich als zweckdienlich erweisen. Dies kann zwischen zwei Staaten abgestimmt werden, wenn diese eine weitere Zusammenarbeit in Betracht ziehen.

300. Sämtliche Informationen, die die zugelassene Organisation der Zentralen Behörde oder der Aufsichtsbehörde zukommen lässt, sollten festgehalten werden. Des Weiteren sollte die Aufsichtsbehörde ihre Auswertung schriftlich festhalten und zusammenfassen. Dies ist sehr wichtig für die künftige Prüfung von Anträgen der zugelassenen Organisation auf Neuerteilung ihrer Zulassung oder auf Genehmigung.

301. Die Beobachtungen der Aufsichtsbehörde sollten vermerkt werden, wobei sowohl gute als auch ungeeignete Verfahrensweisen sowie Vorschläge zur Verbesserung der Arbeit einer zugelassenen Organisation aufgeführt werden sollten.²⁰⁵ Außerdem sollte die Zentrale Behörde jedes Staates Berichte über die Mängel, die im Heimatstaat und im Aufnahmestaat festgestellt wurden, erstellen, so dass diese gegebenenfalls zwischen den Staaten besprochen werden können. Auf Grundlage des Berichtes können Verbesserungsempfehlungen oder Aufforderungen zu entsprechenden Änderungen ausgesprochen werden, die, wenn ihnen nicht entsprochen wird, zum Entzug der Zulassung führen könnten.

b) Kontrolle vor Ort

302. Einige Staaten sehen andere Formen der Aufsicht vor, einschließlich der Besichtigung der Räumlichkeiten der zugelassenen Organisationen.²⁰⁶

303. Eine Kontrolle vor Ort bedeutet, dass ein Kontrolleur die Räumlichkeiten einer zugelassenen Organisation aufsucht und dort Einsichtnahme in Dokumente über die Arbeit der Organisation erbittet bzw. verlangt. Aus diesem Grund muss das Verfahren durch die Gesetzgebung des betreffenden Staates vorgegeben sein, so dass jede Partei ihre Rechte und Befugnisse kennt und versteht. Um Unterbrechungen im Arbeitsablauf zu vermeiden, sollte diese Art der Kontrolle nur gelegentlich durchgeführt werden.²⁰⁷

304. Es gibt unterschiedliche Arten von Kontrollen vor Ort. Sie können zum Beispiel auf eine Beschwerde oder einen Bericht hin oder im Rahmen der regulären Aufsicht über die Organisation und mit oder ohne Vorankündigung durchgeführt werden.²⁰⁸

305. Durch Kontrollen vor Ort soll sichergestellt werden, dass der Gesetzgebung des Staates entsprochen wird und es bei der Arbeit der Organisation nicht zu Unregelmäßigkeiten kommt. Die Kontrolle muss durch einen ernannten Kontrolleur erfolgen, der dazu von der zuständigen Behörde befugt wurde. Der Staat bestimmt die auf ihn oder sie übertragenen Befugnisse, wobei ein Kontrolleur zumindest die Befugnis haben sollte, alle mit der Arbeit der Organisation in Verbindung stehenden Dokumente einzusehen und von diesen Kopien anzufertigen.

306. Eine andere Art der Überprüfung, auf der die zuständige Behörde bestehen sollte, ist die Prüfung der Rechnungsführung, wie in Kapitel 8.7 vorgeschlagen.²⁰⁹

²⁰³ Siehe A Discussion Paper on Accreditation Issues (vgl. oben Fn. 4), Seite 14.

²⁰⁴ Siehe Fn 197.

²⁰⁵ Siehe Verfahrensweisen in den Antworten aus Belgien (Flämische Gemeinschaft), Kanada (British Columbia), Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Schweden und Spanien auf Frage Nr. 44 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

²⁰⁶ Siehe die Antworten aus Italien auf Frage Nr. 34 und aus Schweden auf Frage Nr. 37 im Fragebogen von 2009, ebenda.

²⁰⁷ In Belgien (Flämische Gemeinschaft) hat die Zentrale Behörde z. B. die Befugnis, jährliche Kontrollen vor Ort durchzuführen. Siehe die Antwort auf Frage Nr. 34 im Fragebogen von 2009, ebenda.

²⁰⁸ Als Beispiel dieser verschiedenen Formen, siehe die Antwort aus den Vereinigten Staaten von Amerika auf Frage Nr. 34 im Fragebogen von 2009, ebenda.

c) *Regelmäßige Überprüfung der Websites der zugelassenen Organisationen*

307. Die Zentrale Behörde (und die Aufsichtsbehörde, falls es sich dabei um eine andere handelt) sollten die Websites der zugelassenen Organisationen regelmäßig überprüfen, um die Qualität, Genauigkeit und Gültigkeit der Informationen zu kontrollieren.²¹⁰ Zugelassene Organisationen machen gelegentlich falsche Angaben. Die Kostenaufschlüsselung sollte aktuell sein, genauso wie die Informationen über die Heimatstaaten, in denen die zugelassenen Organisationen tätig sind.

308. Die Zentrale Behörde des Heimatstaates, in dem eine ausländische zugelassene Organisation tätig ist, sollte die Informationen auf der Website der zugelassenen Organisation ebenfalls in regelmäßigen Abständen überprüfen, um sicherzustellen, dass sie aktuell und korrekt sind. Dies betrifft insbesondere Informationen über das Profil der Kinder, die für eine internationale Adoption in Frage kommen, Adoptionsverfahren und Kostentransparenz. Siehe ebenfalls 3.8 Internetwerbung.

d) *Beschwerdemöglichkeiten*

309. Ein Element eines Systems der Aufsicht könnte die Einrichtung eines Verfahrens sein, mit dem Beschwerden über zugelassene Organisationen entgegengenommen und dokumentiert werden. Insbesondere künftige Adoptiveltern haben möglicherweise schlechte Erfahrungen mit zugelassenen Organisationen gemacht. Vielleicht haben sie irreführende Informationen erhalten, sind die Kosten ausgeufert oder fehlte es an Unterstützung im Heimatstaat. Einzelpersonen und Behörden im Heimatstaat können die Beschwerdemöglichkeit ebenfalls nutzen, allerdings sollten die Behörden im Heimatstaat die Zentrale Behörde des Aufnahmestaates direkt kontaktieren, wenn Probleme mit einer zugelassenen Organisation auftreten.

310. Die zugelassene Organisation sollte über Richtlinien für den Umgang mit Beschwerden über das Personal, bezahlte und unbezahlte Mitarbeiter und die Organisation selbst verfügen.²¹¹ Künftigen Adoptiveltern sollte erläutert werden, wie sie Beschwerden vorbringen können. Ebenso sollte die zuständige Behörde eine Vorgehensweise entwickeln, um Beschwerden hinsichtlich der Arbeitsweise von zugelassenen Organisationen entgegenzunehmen und zu bearbeiten.²¹²

311. Wenn sich künftige Adoptiveltern über eine zugelassene Organisation beschweren, muss diese ordnungsgemäß geprüft werden. Die Beschwerde könnte auf schwerwiegende Mängel im System hinweisen.

e) *Sonstige Formen der Überprüfung und Aufsicht*

312. Wie bereits in einigen Staaten praktiziert, kann die zuständige Behörde die Überprüfung auf andere Weise, noch ergänzend zu Besichtigungen und Berichten, durchführen, z. B. mittels regelmäßiger Treffen mit den zugelassenen Organisationen (als Gruppe oder einzeln).²¹³ Eine Zentrale Behörde kann die Einhaltung von Standards außerdem immer dann überprüfen, wenn sie gemäß Artikel 17 Buchstabe c über einen Adoptionsantrag entscheidet.

²⁰⁹ In Kanada (Manitoba) und Neuseeland unterliegen die Adoptionsorganisationen zusätzlich zu der erforderlichen Prüfung der Finanzen einer getrennten Prüfung durch die Zentrale Behörde. Siehe ihre Antworten im Fragebogen von 2009, ebenda. (insbesondere Frage Nr. 48).

²¹⁰ Beispielsweise Neuseeland, wo Websites als Teil der jährlichen Prüfung durch die Zentrale Behörde durchgesehen werden. Siehe die Antwort aus Neuseeland auf Frage Nr. 46 im Fragebogen von 2009, ebenda.

²¹¹ In einer Reihe von Staaten werden die Verfahrensweisen von Adoptionsorganisationen zum Umgang mit Beschwerden bei der Entscheidung über die Zulassung berücksichtigt. Siehe z. B. die Antworten aus Kanada (British Columbia) auf Frage Nr. 18 im Fragebogen von 2009, ebenda, und den Code of Federal Regulations (Gesetzbuch der Bundesvorschriften) der USA unter 22 CFR 96.24 (b)(3), in dem Folgendes festgelegt ist: „Zur Feststellung der Eignung für die Zulassung oder Genehmigung muss die Zulassungsinstitution [...] alle bei ihr eingegangenen Beschwerden berücksichtigen [...]“.

²¹² Ein Beispiel für diese Praxis stellen die USA dar, wo die Zentrale Behörde ein Online-Beschwerderegister führt, das durch eine vorgegebene Form des Beschwerdemanagement gestützt wird, und eine Zulassungsbedingung darstellt. Siehe die Antwort aus den USA auf Frage Nr. 34 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

²¹³ Vgl. oben Fn. 198.

313. Vertreter der Aufnahmestaaten sollten ebenfalls in die Heimatstaaten reisen, um die Arbeit der zugelassenen Organisationen vor Ort beurteilen und die derzeitige Lage im Bereich internationaler Adoptionen vor Ort einschätzen zu können.²¹⁴

f) Berichte an den Heimatstaat

314. Die Behörden des Heimatstaates sollten, soweit das mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln möglich ist, eine Betreuung der und Aufsicht über die ausländischen zugelassenen Organisationen aufrechterhalten.²¹⁵ Dies könnte regelmäßig durch die Beteiligung der Zentralen Behörde an der Durchsicht der Akte künftiger Adoptiveltern und den Matching-Verfahren gewährleistet werden. Dieses Ziel könnte ebenfalls über ein System für die Zulassung von Repräsentanten der ausländischen zugelassenen Organisationen erreicht werden. Wenn ausländische zugelassene Organisationen im Heimatstaat ein Büro unterhalten, wäre dieselbe Form der Aufsicht, die auch im Aufnahmestaat geführt wird, wünschenswert.

315. Ein Heimatstaat vertraut einer zugelassenen Organisation, dass sie im Interesse der Kinder in diesem Staat handelt. Deshalb sollte eine ausländische zugelassene Organisation, der die Genehmigung erteilt wurde, im Heimatstaat tätig zu werden, gegenüber den Behörden dieses Staates über ihre Arbeit Rechenschaft ablegen. Idealerweise verfügt der Heimatstaat über Kriterien für die Genehmigung, Adoptionen durchzuführen. Ein Kriterium sollte die Pflicht der zugelassenen Organisation sein, über ihre Arbeit Bericht zu erstatten. Der Heimatstaat sollte zumindest den Jahresbericht erhalten, den die zugelassene Organisation bei ihrer eigenen Zulassungsbehörde einreicht. Als Teil ihrer Mitverantwortung für zugelassene Organisationen sollten die Behörden der Heimatstaaten die Zentralen Behörden der Aufnahmestaaten über positive und negative Aspekte hinsichtlich der Arbeit ihrer zugelassenen Organisationen unterrichten.²¹⁶ Dies sind wichtige Informationen für das Verfahren zur Neuerteilung oder Verlängerung der Zulassung gemäß Artikel 10. Aufnahmestaaten sollten sich um diese Informationen bemühen, bevor sie einer Neuerteilung der Zulassung oder Genehmigung zustimmen.

7.4.3 Die finanzielle Situation der zugelassenen Organisationen

316. Ein wichtiger Teil der Aufsicht über zugelassene Organisationen besteht in der Überprüfung ihrer finanziellen Situation. Die Verfolgung gemeinnütziger Zwecke ist ein Kriterium für die Zulassung einer Organisation gemäß Artikel 11 Buchstabe a des Übereinkommens. Dieses sehr spezifische Kriterium berechtigt zu einer strengeren finanziellen Kontrolle. In den Artikeln 8 und 32 des Übereinkommens werden die Bereiche, auf die sich die Kontrolle beziehen muss, näher definiert:

- unstatthafte Vermögensvorteile (finanzieller oder materieller Art);
- Inrechnungstellung angemessener Honorare; und
- angemessene Vergütung der Mitarbeiter zugelassener Organisationen im Verhältnis zu den geleisteten Diensten.

317. Die zuständige Behörde sollte einen jährlichen Finanzbericht anfordern. Diverse andere Maßnahmen sollten in Betracht gezogen werden, um die Erfüllung dieser Forderung zu gewährleisten; das Vorlegen eines Berichts könnte beispielsweise Bedingung für die Erteilung und das Behalten der Zulassung werden. Diese Themen werden noch im Einzelnen in Kapitel 8 behandelt (Kosten einer internationalen Adoption).

²¹⁴ Siehe die Antworten aus Dänemark und Schweden auf Frage Nr. 35 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

²¹⁵ Siehe z. B. die Antworten aus Brasilien, Burkina Faso, Chile und Litauen auf Frage Nr. 34 im Fragebogen von 2009, ebenda. In Chile müssen alle ausländischen zugelassenen Organisationen der chilenischen Zentralen Behörde, die ebenfalls die für die Genehmigung zuständige Behörde ist, einen Bericht vorlegen. Nach Auswertung dieser Berichte organisiert die Zentrale Behörde ein gemeinsames Treffen aller ausländischen zugelassenen Organisationen, bei dem die Ergebnisse ihrer Arbeit verglichen werden.

²¹⁶ Siehe z. B. die Vorgehensweise der Zentralen Behörden in Dänemark und Frankreich, auf die in den jeweiligen Antworten auf Frage Nr. 35 im Fragebogen von 2009 Bezug genommen wird, ebenda.

7.4.4 Zugelassenen Organisationen können Beschränkungen auferlegt werden

318. Um das Kindeswohl zu schützen und die Ziele des Übereinkommens zu erreichen, können Staaten den zugelassenen Organisationen Beschränkungen auferlegen. Dazu gehören beispielsweise:

- a) eine Beschränkung der Anzahl der Staaten, in denen die zugelassene Organisation tätig sein darf;
- b) eine Beschränkung der Anzahl der Registrierungen künftiger Adoptiveltern:
 - i) wenn einer Organisation die Zulassung erteilt wird, kann der Druck auf die Heimatstaaten dadurch verringert werden, dass die Anzahl von Registrierungen künftiger Adoptiveltern, die zu Beginn der Tätigkeit angenommen werden, beschränkt wird und danach abhängig vom Bedarf und der Qualität der Adoptionen schrittweise erhöht wird;²¹⁷
 - ii) die zugelassene Organisation sollte nur eine gewisse Anzahl an Registrierungen künftiger Adoptiveltern annehmen, um eine vertretbare Wartezeit bis zum Abschluss der Adoptionen zu gewährleisten;²¹⁸
- c) das Verbot, auf der Website der Organisation für bestimmte Kinder zu werben;²¹⁹
- d) das Verbot, persönliche Informationen über Kinder, die für eine Adoption in Frage kommen, zu veröffentlichen;²²⁰ und
- e) die Aussetzung von Registrierungen aufgrund außergewöhnlicher Situationen im Heimatstaat, die aber nicht den Ruf der zugelassenen Organisation schädigen.

7.4.5 Sanktionen für die Verletzung von Vorschriften

319. Haben die zugelassenen Organisationen erst einmal eine Zulassung und eine Genehmigung erhalten, sind sie verpflichtet, die Gesetze und Vorschriften über Adoptionen sowohl im Aufnahmestaat als auch im Heimatstaat zu befolgen. Auch sind sie verpflichtet, sich an die Grundsätze und Verpflichtungen aus dem Haager Übereinkommen von 1993 zu halten, sowie an sonstige Gesetze und Vorschriften über internationale Adoptionen, z. B. betreffend eine alternative Unterbringung vor einer internationalen Adoption. Des Weiteren müssen sie sich zu jeder Zeit an die für die Erteilung der Zulassung geknüpften Bedingungen und Beschränkungen halten, die ihnen gegebenenfalls auferlegt wurden.

320. Wenn die Vorschriften über Zulassungen Wirkung zeigen sollen, müssen die jeweiligen Staaten innerhalb ihrer eigenen Gesetzgebung ein System von Sanktionen verankern. Es wird empfohlen, ein progressives System von Sanktionen einzurichten. Dies bedeutet geringere Strafen wie Verwarnungen oder Geldstrafen für weniger schwere Vergehen und härtere Strafen für schwerere Vergehen. Wenn z. B. der Jahresbericht nicht vorgelegt wird, könnte der Organisation eine Geldstrafe auferlegt werden; wenn die Organisation jedoch ihren Pflichten gegenüber künftigen Adoptiveltern nicht nachkommt oder ein schweres Vergehen begeht, könnte ihre Zulassung ausgesetzt oder entzogen werden. Ein Heimatstaat kann ebenfalls die Genehmigung für eine ausländische zugelassene Organisation im Falle der Verletzung von Vorschriften oder des Übereinkommens aussetzen oder entziehen.

²¹⁷ Kanada (Quebec) beschränkt neue zugelassene Organisationen sowie bestehende Organisationen, die mit einem neuen Staat zusammenarbeiten, auf fünf Adoptionen. Vor Aufhebung dieser Beschränkung werden die ersten Adoptionen in Zusammenarbeit mit den künftigen Adoptiveltern, der Organisation und der Zentralen Behörde ausgewertet.

²¹⁸ Siehe z. B. den Code of Ethics für zugelassene Organisationen für internationale Adoptionen in Quebec (Kanada), abrufbar unter <http://www.adoption.gouv.qc.ca>, unter „Certified Bodies“ und „Code of Ethics“ (zuletzt besucht am 14. Februar 2012), Seiten 9 und 10. Siehe auch die Vorgehensweise in den Niederlanden, die Anträge zu begrenzen, erörtert in Anhang 3, Absatz 2 dieses Leitfadens.

²¹⁹ Siehe z. B. die Antworten aus Belgien (Flämische Gemeinschaft), Brasilien, Norwegen und Spanien auf Frage Nr. 42 im Fragebogen von Jahre 2009 (vgl. oben Fn. 6).

²²⁰ Siehe z. B. die Antworten aus Kanada (British Columbia) und Dänemark auf die Fragen Nr. 41 und Nr. 42 im Fragebogen von 2009, ebenda.

a) *Verwarnungen, Bußgelder oder Geldstrafen*

321. Jeder Staat kann von ihm als angemessen angesehene Maßnahme ergreifen, wenn Vorschriften verletzt werden, also z. B. Berichte nicht eingereicht, aktuelle Informationen nicht mitgeteilt, notwendige Änderungen nicht vorgenommen, unprofessionelle Praktiken angewendet werden oder die Durchführung von Kontrollen verweigert wird. Jeder Verstoß, sei er auch noch so gering, kann mit Verwarnungen, Bußgeldern oder Geldstrafen geahndet werden. In Italien wird zum Beispiel die „amtliche Verwarnung“ als Sanktion genutzt. Wenn eine zugelassene Organisation mehrere dieser Verwarnungen erhält, kann ihr die Genehmigung, in einem Heimatstaat tätig zu sein, entzogen werden.²²¹ In den USA muss die Zulassungsstelle für den Fall, dass eine zugelassene Organisation den Bundeszulassungsvorschriften „grundlegend zuwiderhandelt“, angemessene „Gegenmaßnahmen treffen“. Gegenmaßnahmen beinhalten die Forderung an eine zugelassene Organisation oder anerkannte (nicht zugelassene) Person, zur Abhilfe selbst bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, die Aussetzung oder den Entzug der Zulassung oder der Genehmigung und die Verweigerung einer Neuerteilung der Zulassung oder Genehmigung.²²²

322. Heimatstaaten sollten Zugang zu Informationen über Sanktionen haben, die gegenüber einer zugelassenen Organisation in einem Aufnahmestaat verhängt wurden, damit der jeweilige Heimatstaat gegebenenfalls seine Beziehung zu dieser Organisation überdenken kann.

b) *Entzug oder Aussetzung einer Zulassung*

323. Der Entzug einer Zulassung sollte nur in Fällen schweren Fehlverhaltens seitens der zugelassenen Organisation in Betracht gezogen werden.²²³ Abhängig von der Art des Fehlverhaltens kann die zugelassene Organisation auch vorab verwarnet werden. Ein Entzug der Zulassung ist dann gerechtfertigt, wenn die zugelassene Organisation die vom Aufnahme- oder Heimatstaat festgelegten Bedingungen nicht mehr erfüllt oder dies aus anderen Gründen von der zuständigen Behörde als notwendig erachtet wird. Heimat- und Aufnahmestaaten müssen zusammenarbeiten, um eine Vorgehensweise für den Umgang mit den Fällen zu finden, die die betreffende zugelassene Organisation bearbeitet, falls eine Zulassung oder Genehmigung ausgesetzt oder entzogen wird.

324. Wenn die zuständige Behörde sich dafür entscheidet, eine Zulassung zu entziehen, sollte sie einem strengen Verfahren folgen, beispielsweise der betroffenen Organisation zunächst eine schriftliche Mitteilung über den Entzug der Zulassung übersenden und ihr die Möglichkeit einräumen, vor dem tatsächlichen Entzug der Zulassung ihre Argumente gegen einen Entzug darzulegen.²²⁴ Es müssen Vorkehrungen getroffen werden, damit eine andere Organisation oder Behörde die Fälle übernehmen kann, die von der zugelassenen Organisation bearbeitet werden. Des Weiteren sollte die Möglichkeit bestehen, gegen eine Entscheidung über den Entzug oder die Aussetzung einer Zulassung Widerspruch einzulegen.²²⁵

325. In anderen Fällen kann in Betracht gezogen werden, die Zulassung der betroffenen Organisation für einen bestimmten Zeitraum auszusetzen und eine Frist festzusetzen, innerhalb derer diese Organisation die ihr zur Last gelegten Missstände beheben kann.²²⁶ Hat die Organisation nach Ablauf der Frist die Forderungen der zuständigen Behörde nicht erfüllt, sollte ihr die Zulassung entzogen werden.

²²¹ Siehe die Antwort aus Italien auf Frage Nr. 39 im Fragebogen von 2009, ebenda.

²²² Siehe die Antwort aus den USA auf Frage Nr. 39 im Fragebogen von 2009, ebenda.

²²³ Siehe die Antwort aus Italien auf Frage Nr. 39 im Fragebogen von 2009, ebenda.

²²⁴ Siehe z. B. die Antwort aus Spanien auf Frage Nr. 39 im Fragebogen von 2009, ebenda. Siehe ebenfalls die Gesetzgebung in Neuseeland (Adoption (Intercountry) Act 1997, Unterabschnitte 19(1)-(3)); und den Code of Federal Regulations der USA unter 22 CFR 96.76, wo die zulassende Behörde einer zugelassenen Organisation oder anerkannten Person schriftlich mitteilen muss, dass gegen sie Maßnahmen ergriffen werden. Eine ähnliche Vorgehensweise findet man im Genehmigungsverfahren für ausländische zugelassene Organisationen auf den Philippinen. Siehe durchführende Gesetze und Vorschriften im Bereich internationaler Adoptionen (RA 8043), Art. VII.

²²⁵ Siehe z. B. Gesetzgebung in Schweden (Intercountry Adoption Intermediation Act (Nr. 1997:192), § 14).

²²⁶ Siehe z. B. die Antworten aus Kanada (Quebec) und Schweden auf Frage Nr. 39 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6). Eine ähnliche Praxis findet man im Genehmigungsverfahren für ausländische zugelassene Organisationen auf den Philippinen. Siehe durchführende Gesetze und Vorschriften im Bereich internationaler Adoptionen (RA 8043), Art. VII.

326. Stellt eine Organisation, deren Zulassung entzogen oder schon früher abgelehnt wurde, erneut einen Antrag, könnte sich dies als problematisch erweisen: Wird die Zulassung unter diesen Umständen erteilt, könnte dies den Ruf der Zentralen Behörde schädigen, da der Name der zugelassenen Organisation immer mit der Zentralen Behörde in Verbindung gebracht wird, und zwar im Rahmen der Übertragung von Aufgaben. Natürlich darf einer Organisation, die den rechtlichen Standards und Bedingungen eines bestimmten Staates entspricht, die Zulassung nicht verweigert werden. Allerdings könnte der tatsächliche Bedarf an weiteren zugelassenen Organisationen in diesem Staat ein wichtiger Faktor bei der Entscheidung über einen Antrag auf Zulassung oder Genehmigung sein.²²⁷

327. Ein Heimatstaat hat das Recht, über die Vorgeschichte einer zugelassenen Organisation informiert zu werden, einschließlich über die gegen sie verhängten Sanktionen, so dass er in Kenntnis der Sachlage über eine mögliche Genehmigung, in diesem Staat tätig zu werden, entscheiden kann.

7.4.6 Veränderungen in der Zusammensetzung der zugelassenen Organisation

328. Die zugelassene Organisation sollte verpflichtet werden, der zuständigen Behörde jede Veränderung während des Zulassungszeitraums zu melden, insbesondere Veränderungen beim Personal oder bei den leitenden Angestellten.²²⁸

329. Meldungen über derartige Veränderungen sollen sicherstellen, dass die Organisation weiterhin von „Personen geleitet und verwaltet [wird], die nach ihren ethischen Grundsätzen qualifiziert sind“ und über eine angemessene Ausbildung und Erfahrung auf dem Gebiet der internationalen Adoption sowie über die Fähigkeit verfügen, die ihnen übertragenen Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen.²²⁹

7.5 Neuerteilung der Zulassung

330. Staaten sollten eine automatische Verlängerung der Zulassung ohne ordnungsgemäße Prüfung vermeiden.²³⁰ Eine automatische Verlängerung wird in Bezug auf die Aufsicht über und Überprüfung von zugelassenen Organisationen und deren Rechenschaftspflicht als nicht geeignet betrachtet.²³¹

7.5.1 Bedingungen für die Neuerteilung einer Zulassung

331. Artikel 10 bezieht sich sowohl auf die Erteilung als auch auf das Behalten einer Zulassung. Um letztere zu behalten und für eine Neuerteilung der Zulassung in Frage zu kommen, wenn die aktuelle Zulassung abläuft, muss die zugelassene Organisation nachweisen, dass sie weiterhin für die Arbeit im Bereich internationaler Adoptionen geeignet ist.

332. Es wird empfohlen, dass die zuständige Behörde in regelmäßigen Abständen eine Überprüfung oder eine erneute Zulassung von zugelassenen Organisationen durchführt.²³²

333. Der Antrag auf Neuerteilung der Zulassung sollte bei der zuständigen Behörde frühzeitig vor dem Ablauf der aktuellen Zulassung gestellt werden. Die zuständige Behörde kann zu diesem Zweck ein Formular erstellen.

334. Die Bedingungen für die Neuerteilung einer Zulassung sollten mit denen vergleichbar sein, die für den ursprünglichen Antrag auf Zulassung galten.²³³ Die Organisation ist verpflichtet, sämtliche von der zuständigen Behörde geforderten Unterlagen und Informationen innerhalb der festgesetzten Frist vorzulegen.

²²⁷ Siehe Praxis in Schweden in Anhang 3, Absatz 3 dieses Leitfadens.

²²⁸ In vielen Aufnahmestaaten ist dies eine Pflicht. Siehe allgemein die Antworten auf Frage Nr. 11 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

²²⁹ Artikel 11.

²³⁰ In vielen Staaten entsprechen die Bedingungen für eine Neuerteilung denen der Erstzulassung. Siehe z. B. die Antworten aus Belgien (Flämische und Französische Gemeinschaft), Deutschland, Kanada (British Columbia und Ontario), Schweden, Spanien und den USA auf Frage Nr. 22 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

²³¹ Siehe Adoption: zu welchem Preis? (vgl. oben Fn. 62), Seite 43.

²³² Siehe Bericht der Spezialkommission aus dem Jahre 2000 (vgl. oben Fn. 47), Empfehlung Nr. 4e.

²³³ Siehe allgemein die Antworten auf Frage Nr. 22 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

335. Bevor eine Zulassung neu erteilt wird, sollte die zuständige Behörde die Arbeit und die Fähigkeiten der Organisation während der vorherigen Zulassung bewerten. Teil der Bewertung sollte die Überprüfung der in der Vergangenheit angewendeten Praxis sein, z. B. von guten Verfahrensweisen oder eingegangenen Beschwerden, der Einhaltung der in den verschiedenen Staaten geltenden Gesetze und Verwaltungsvorschriften, des Verhältnisses zur Zentralen Behörde und von Berichten über ihre Arbeit in den Heimatstaaten.²³⁴

7.5.2 Bedingungen für die Neuerteilung einer Genehmigung

336. Die Neuerteilung der Genehmigung, in einem Heimatstaat tätig werden zu dürfen, kann zum selben Zeitpunkt beantragt werden wie die Neuerteilung der Zulassung.

337. Im Rahmen einer guten Verfahrensweise sollte der Aufnahmestaat die Behörden des Heimatstaates um Informationen hinsichtlich der Qualität und Professionalität der im vorherigen Zulassungszeitraum geleisteten Arbeit der zugelassenen Organisation bitten. Dies ist auch der geeignete Zeitpunkt, um erneut den Bedarf des Heimatstaates an internationalen Adoptionen im Allgemeinen und an den Diensten dieser zugelassenen Organisation im Besonderen zu bewerten, um ggf. eine Verlängerung der Zulassung zu rechtfertigen.²³⁵

7.5.3 Gültigkeitsdauer einer neuerteilten Zulassung

338. Wie bei der Erstzulassung sollte eine neue Zulassung nur für eine begrenzte Zeit erteilt werden.²³⁶

339. Die zuständige Behörde kann entscheiden, ob die Zulassung für einen kürzeren Zeitraum erteilt wird, falls in bestimmten Bereichen Mängel aufgetreten sind, die Organisation beispielsweise nicht alle Bedingungen für eine Neuerteilung erfüllt oder während einer früheren Zulassung gegen Pflichten verstoßen hat, dieser Verstoß aber nicht den Entzug der Zulassung rechtfertigt. Ziel ist es, der Organisation die Beseitigung der Mängel zu ermöglichen. Durch diesen Ansatz kann die zuständige Behörde engmaschiger überprüfen und die Situation der zugelassenen Organisation erneut bewerten.

7.5.4 Verweigerung einer Neuerteilung der Zulassung

340. Ein Antrag auf Neuerteilung einer Zulassung sollte immer dann abgelehnt werden, wenn die zuständige Behörde der Ansicht ist, dass insbesondere die ursprünglichen Bedingungen nicht länger erfüllt werden, dass die Arbeit der Organisation nicht länger den Grundsätzen und Vorschriften des Übereinkommens und der Gesetzgebung des Aufnahme- und Heimatstaates entspricht oder der Organisation mehrfach Gelegenheit gegeben wurde, Mängel zu beseitigen, sie dies aber versäumt hat.²³⁷

341. Wird die Neuerteilung der Zulassung verweigert, sollte die zuständige Behörde bereits Vorkehrungen getroffen haben, um sowohl die noch laufenden als auch die abgeschlossenen Fälle zu verwalten oder zu übertragen.²³⁸ In Abhängigkeit von den Gründen, die gegen eine Neuerteilung der Zulassung sprechen, kann der Organisation eine angemessene Frist gesetzt werden, um bestimmte Verfahren abzuschließen.

7.6 Wenn die zugelassene Organisation ihre Arbeit einstellt: Verfahrensweisen zum Umgang mit offenen Fällen

342. Die Zentrale Behörde und die zugelassene Organisation sollten für den Fall, dass letztere ihre Arbeit einstellt, weil sie beispielsweise ihre Zulassung verloren hat oder ihr die

²³⁴ Siehe z. B. die Antworten aus Kanada (Ontario) und Neuseeland auf Frage Nr. 36 im Fragebogen von 2009, ebenda.

²³⁵ In Kolumbien gleicht die zuständige Behörde (ICBF) im Rahmen des Verfahrens zur Neuerteilung der Zulassung die Leistungen der ausländischen zugelassenen Organisationen mit den Bewertungskriterien ab. Siehe die Antwort aus Kolumbien auf Frage Nr. 35 im Fragebogen von 2009, ebenda.

²³⁶ Diese Vorgehensweise wurde von einer Anzahl von Aufnahmestaaten übernommen. Siehe z. B. die Antworten aus Belgien (Flämische und Französische Gemeinschaft), Kanada, Norwegen, Schweiz, Spanien und den USA auf Frage Nr. 21 im Fragebogen von 2009, ebenda.

²³⁷ Siehe im Allgemeinen die Antworten der Staaten auf Frage Nr. 22 im Fragebogen von 2009, ebenda.

²³⁸ In Italien übernimmt die Zentrale Behörde diese Fälle.

Genehmigung vom Heimatstaat entzogen wurde, Verfahrensweisen zum Umgang mit laufenden Vorgängen erarbeiten.

343. Bei noch laufenden Fällen können die Akten an die Zentrale Behörde oder eine andere zugelassene Organisation übergeben werden. Bei abgeschlossenen Fällen können die Unterlagen in einem amtlichen Archiv gelagert werden.

344. Probleme in Verbindung mit der Einstellung der Tätigkeit sollten nicht zu zusätzlichen Kosten für die künftigen Adoptiveltern führen. Wurden Dienste bereits bezahlt, aber noch nicht geleistet, sollte die zugelassene Organisation den künftigen Adoptiveltern das Geld erstatten oder einen Beleg vorweisen, dass das Geld an eine andere Organisation überwiesen wurde, die dann die Dienste erbringen wird.

345. Entzieht ein Aufnahmestaat einer Organisation die Zulassung oder stellt eine zugelassene Organisation ihre Arbeit ein, sollte die Zentrale Behörde den Heimatstaat unverzüglich darüber informieren und die Gründe dafür darlegen. Dieser Austausch ist sehr wichtig, um das Vertrauensverhältnis zwischen beiden Staaten aufrechtzuerhalten.

KAPITEL 8 – KOSTEN INTERNATIONALER ADOPTIONEN

346. Die Frage des Geldes und seines Einflusses auf internationale Adoptionen stellt nach wie vor eine der wichtigsten Herausforderungen im Bereich des Schutzes von Kindern dar.

347. In diesem Kapitel soll versucht werden, das Thema der Kosten internationaler Adoptionen neu anzugehen und ein mögliches Modell für die Zuordnung und Berechnung dieser Kosten aufzuzeigen.²³⁹

348. Dieses Kapitel baut auf den Empfehlungen aus dem Praxisleitfaden Nr. 1 in Kapitel 5 auf (Regelung der Kosten Internationaler Adoptionen). In diesem Kapitel des Leitfadens Nr. 2 wird die Frage der Kosten in Zusammenhang mit den zugelassenen Organisationen betrachtet und darauf eingegangen, wie diese Transparenz erzielen und Rechenschaft ablegen können. Die allgemeinen Grundsätze der Gemeinnützigkeit und der Verhinderung unstatthafter Vermögensvorteile werden in den Kapiteln 2.3.2 und 2.3.3 dieses Leitfadens thematisiert.

8.1 Bedenken bezüglich der Kosten

349. Aufgrund des gelegentlich durch die Aufnahmestaaten auf die Heimatstaaten²⁴⁰ ausgeübten Drucks hinsichtlich der Zuweisung von Kindern, des von bestimmten zugelassenen Organisationen ausgeübten Einflusses und der wachsenden Nachfrage nach Kindern, konnten einige zugelassene Organisationen des Öfteren Einfluss auf den Zuweisungsprozess ausüben oder sich „in der Warteschlange vordrängeln“, um Kinder schon vor anderen künftigen Adoptiveltern, die bereits warteten, schneller und bevorzugt zugewiesen zu bekommen. Viele Praktiken, wie das Anbieten attraktiver finanzieller Anreize, führen zu einem unlauteren Wettbewerb zwischen den Staaten und auch den zugelassenen Organisationen. Diese Praktiken legen das Augenmerk nicht auf das Kindeswohl. Tatsächlich sind Kinder häufig die ersten Opfer bei einer derartigen Vorgehensweise des gegenseitigen Überbietens. Die Probleme im Bereich des Wettbewerbs wurden 1993 deutlich, als EurAdopt ethische Grundsätze für internationale Adoptionen verabschiedete. Artikel 25 sieht vor, dass „die Tätigkeit im Bereich von Adoptionen auf eine Weise ausgeführt werden sollte, bei der ein Wettbewerb um Kinder oder das Zurückgreifen auf Kontakte vermieden werden“. Diese Bedenken existieren aktuell immer noch, wie sich zum Beispiel beim „Nordic Approach to Intercountry Adoption“ zeigt. Hierbei handelt es sich um eine Liste allgemein anerkannter Verfahrensweisen mittels derer sichergestellt werden soll, dass internationale Adoptionsverfahren auf den Grundsätzen der Ethik und Verantwortung des Nordic Adoption Council basieren.²⁴¹

350. Es ist anzumerken, dass bei der Verwendung des Begriffs „Wettbewerb“ im Zusammenhang mit internationalen Adoptionen in der internationalen Gemeinschaft immer noch Unbehagen herrscht. Solange dieses Problem aber nicht offen angesprochen wird, tragen alle eine Mitschuld, da sie diese Situation des gegenseitigen Überbietens dulden.²⁴²

8.1.1 Begrenzung der Kosten und Gebühren

351. Manche Staaten können Gebühren per Gesetz beschränken. In einigen Staaten ist kein „Entwicklungshilfebeitrag“ in der Gebührenstruktur enthalten, während dies bei anderen der Fall ist. Schon diese Tatsache allein kann zum Wettbewerb zwischen Staaten und zwischen zugelassenen Organisationen führen. Dieser Wettbewerb kann, zusätzlich zum Mangel an Kontrolle über die Kosten und Gebühren, zu einer unerlaubten Beschaffung von zur Adoption bestimmten Kindern oder sonstigen abscheulichen Methoden, um an Kinder zu kommen, führen, einschließlich eines „Bieterkriegs“ um Kinder, die adoptiert werden können. In einem Aufnahmestaat gibt es einen Leitsatz, der besagt: „Je mehr Geld involviert ist, desto weniger wahrscheinlich ist es, dass Schutzmechanismen bei der Adoptierbarkeit beachtet werden“.

352. Viele Heimatstaaten haben ihre besondere Besorgnis in Bezug auf den offensichtlichen Mangel an Kontrollen in den Aufnahmestaaten hinsichtlich der von den dort zugelassenen Organisationen erhobenen Gebühren zum Ausdruck gebracht. Zum Beispiel

²³⁹ Die ursprünglichen Gedanken in diesem Kapitel wurden von Claudel Tchokonté, MBA, Berater der Zentralen Behörde in Quebec, Absolvent der HEC Montréal, verfasst. Litauen, ein Heimatstaat, merkte an, dass es sein Gesetz gemäß diesem Modell zu ändern beabsichtige.

²⁴⁰ Beispiele für die Ausübung von Druck werden in Kapitel 12.3.1 genannt.

²⁴¹ Siehe EurAdopt Ethical Rules und der Nordic Approach (vgl. oben Fn. 29).

²⁴² Siehe die Antwort aus Kanada auf Frage Nr. 10 (8) im Fragebogen von 2005 (vgl. oben Fn. 3).

berichteten manche Heimatstaaten, dass einige zugelassene Organisationen Gebühren für Tätigkeiten erheben, die eigentlich unentgeltlich von der Zentralen Behörde im Heimatstaat durchgeführt werden.²⁴³

353. Eine Lösung hierfür ist, dass der Heimatstaat (auf seiner Website oder durch Informieren der Zentralen Behörden und der zugelassenen Organisationen) die von ihm tatsächlich erhobenen Kosten (festgelegte oder bekannte Gebühren und Kosten der Zentralen Behörde und sonstiger staatlicher Stellen) und die von ihm geschätzten Kosten für von Dritten geleistete Dienste veröffentlicht.²⁴⁴ Alle unentgeltlich geleisteten Dienste sollten aufgelistet werden. Gleichzeitig sollte von den zugelassenen Organisationen verlangt werden, dass sie ihre tatsächlichen Gebühren und Kosten, einschließlich der Kosten für sämtliche Heimatstaaten, veröffentlichen.²⁴⁵

354. Die Heimatstaaten geben an, dass sie nicht wüssten, wie in den Aufnahmestaaten bei der Gebührenerhebung normalerweise vorgegangen werde, noch wüssten sie, was angemessen sei. Der Aufnahmestaat und der Heimatstaat sollten die Zusammenarbeit bereits vor der Erteilung von Genehmigungen beginnen, indem sie Informationen über die tatsächlichen Kosten austauschen. Um eine größtmögliche Transparenz zu erzielen, sollte die Veröffentlichung dieser Informationen so breit wie möglich angelegt sein.

355. Aufnahmestaaten (Zentrale Behörden und zugelassene Organisationen) könnten den Heimatstaaten in dieser Hinsicht behilflich sein, indem sie eindeutiger Informationen über Kosten an künftige Adoptiveltern weitergeben und Angaben zu den Kosten auf ihren jeweiligen Websites veröffentlichen, um den Zugang zu diesen Informationen zu erleichtern. Insbesondere wäre es hilfreich, eine Kostenaufschlüsselung bereitzustellen anstatt lediglich eine Schätzung der Gesamtkosten für Adoptionen aus bestimmten Ländern abzugeben.

356. Die Kostenaufschlüsselung könnte Folgendes beinhalten:

- Pflichtkosten im Aufnahmestaat bezüglich:
 - Vorbereitungskurse für Eltern;
 - Kosten für rechtliche Dienste oder Dokumente;
 - Arztkosten oder ärztliche Bescheinigungen;
 - Vorbereitung der Akte;
 - sonstige Dienste oder Aufgaben und
 - Aufgaben für die Nachbetreuung der Adoption;
- Pflichtkosten im Heimatstaat bezüglich:
 - Verwaltungsgebühren;
 - Kosten für rechtliche Dienste;
 - Arztkosten und
 - Betreuung des Kindes (Kindesunterhalt nach dem „Matching“).

357. Alle Aufgaben und Dienste im Aufnahmestaat, die bezahlt werden müssen, werden in Kapitel 5.2.2 aufgeführt. Einige dieser Kosten werden ebenfalls in Tabelle 1 dieses Kapitels zur Berechnung für bestimmte Länder aufgelistet.

8.2 Pflichten aus dem Übereinkommen

358. Der Vertragsstaat und die Zentrale Behörde tragen eine besondere Verantwortung für die Regulierung der Kosten für internationale Adoptionen, indem sie Maßnahmen ergreifen,

²⁴³ In einem Fall berechnete eine zugelassene Organisation 3.000 USD für ein „Matching“, das tatsächlich die Zentrale Behörde durchgeführt hatte. Eine andere zugelassene Organisation erhob 7.000 USD für ein Kooperationsprojekt, das niemals stattfand. Wenn der Heimatstaat diese Themen bei der Zentralen Behörde im Aufnahmestaat ansprach, wurde mitgeteilt, dass die zugelassenen Organisationen unabhängig seien und berechnen könnten, was sie wollten.

²⁴⁴ Siehe Praxis in Kolumbien in Anhang 2, Absatz 1 dieses Leitfadens.

²⁴⁵ Siehe im Allgemeinen die Antworten der Staaten auf Frage Nr. 49 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

die vermeiden sollen, dass unstatthafte Vermögensvorteile oder sonstige Vorteile erlangt werden, und die das Ausüben sämtlicher Praktiken, die den Zielen des Übereinkommens entgegenstehen, verhindern sollen.²⁴⁶ Alle weiteren an internationalen Adoptionen beteiligten Institutionen, insbesondere zugelassene Organisationen, sind verantwortlich für die Unterstützung und Einhaltung derartiger Maßnahmen.

359. In Artikel 32 des Übereinkommens wird die Zahlung von Honoraren für Fachpersonal und Kosten für geleistete Dienste im Bereich der internationalen Adoptionen zugelassen, wobei speziell auf an Adoptionen beteiligte Organisationen Bezug genommen wird.²⁴⁷

360. Gemäß diesem Artikel sollten die von einer zugelassenen Organisation für eine internationale Adoption erhobenen Gebühren angemessen und im Verhältnis zu den geleisteten Diensten nicht zu hoch sein. Diese Dienste und die damit verbundenen Kosten stehen in Zusammenhang mit den im Aufnahmestaat und im Heimatstaat des zu adoptierenden Kindes unternommenen Schritten.

361. In diesem Kapitel werden einige geeignete Verfahrensweisen vorgeschlagen, die einen Rahmen schaffen und bestimmen könnten, was angemessen ist, um die Zusammenarbeit zwischen den Staaten, zwischen den zugelassenen Organisationen und mit den verschiedenen an internationalen Adoptionen beteiligten Dienst Anbietern zu verbessern. Diese Verfahrensweisen würden zudem eine verbesserte Kostenkontrolle bei internationalen Adoptionen in den Heimatstaaten und in den Aufnahmestaaten begünstigen. Im Kapitel wird Bezug genommen auf verschiedene heikle Situationen oder Fälle von Missbrauch. In den Anhängen zum Kapitel werden verschiedene Kostenarten beleuchtet und eine Methodik für die Kostenfestsetzung vorgeschlagen.

8.3 Kostenarten in Verbindung mit zugelassenen Organisationen

362. Zum besseren Verständnis der vielfältigen Arten von mit internationalen Adoptionen verbundenen Kosten, für die künftige Adoptiveltern aufkommen, wäre es hilfreich, diese zu klassifizieren. Die Kosten könnten beispielsweise aus dem Blickwinkel der künftigen Adoptiveltern und aus dem der zugelassenen Organisation betrachtet werden.

363. Aus dem Blickwinkel der künftigen Adoptiveltern können die Kosten in zwei Typen aufgeteilt werden. Der erste Kostentyp bezieht sich auf die unmittelbaren Kosten der Adoption. Beim zweiten Kostentyp handelt es sich nicht um Kosten der Adoption und diese Kosten sollten auch nicht als solche bezeichnet werden.

364. Beim ersten Kostentyp geht es um Zahlungen für angebotene Adoptionsdienste an die zugelassenen Organisationen oder Zahlungen an Regierungsbehörden. Diese umfassen: (1) die im Aufnahmestaat anfallenden Kosten; (2) die Kosten, die für im Heimatstaat ergriffene Schritte anfallen, einschließlich der Kosten für den ärztlichen Untersuchungsbericht des Kindes und des Berichts über den sozialen und familiären Hintergrund; (3) die den künftigen Adoptiveltern entstandenen Reise- und Unterbringungskosten im Heimatstaat des Kindes und (4) die Kosten für die Nachbetreuung der Adoption.²⁴⁸ Eine ausführlichere Auflistung dieser Kosten findet sich in Anhang A zu diesem Kapitel. Viele dieser Dienste können von Adoptionsvermittlungsstellen durchgeführt werden. Dies wird jedoch von Staat zu Staat unterschiedlich gehandhabt.

365. Der zweite Kostentyp bezieht sich auf Beiträge und Spenden, seien sie verpflichtend oder nicht, die von den künftigen Adoptiveltern zur Unterstützung von Diensten für das Kindeswohl und den Kinderschutz im Heimatstaat sowie für einige Kooperationsprojekte gezahlt werden.²⁴⁹ Die in diesem zweiten Kostentyp genannten Zahlungen seitens der künftigen Adoptiveltern können nicht zu den Adoptionskosten gezahlt werden. Es handelt sich hierbei um einen Beitrag zum Kinderschutzangebot, der in Kapitel 9 – Beiträge und Spenden genauer erörtert wird.

²⁴⁶ Artikel 8.

²⁴⁷ Siehe ebenfalls die Erörterung in Kapitel 2.3.3 über den Grundsatz der Verhinderung unstatthafter Vermögensvorteilen.

²⁴⁸ Diese Unterteilung basiert auf dem Modell der Zentralen Behörde von Quebec (Kanada).

²⁴⁹ Siehe ebenfalls Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22) Kapitel 6 (Das nationale Umfeld der Kinderbetreuung und nationale Adoptionen).

366. Aus Sicht der zugelassenen Organisationen beinhalten die oben genannten Typen Kosten, die von den zugelassenen Organisationen gezahlt und durch die von den künftigen Adoptiveltern entrichteten Gebühren gedeckt werden müssen. Diese Kosten umfassen: (1) grundlegende Betriebskosten der zugelassenen Organisation; (2) Honorare für Repräsentanten und Mitarbeiter der Adoptionsvermittlungsstelle im Heimatstaat; (3) sonstige Kosten angebotener Dienste (Honorare für Fachpersonal und Mitarbeiter, die nicht bei der zugelassenen Organisation angestellt sind) und (4) die für die Arbeit im Heimatstaat und im Aufnahmestaat angefallenen Reisekosten der Mitarbeiter der zugelassenen Organisation sowie die für den Besuch im Aufnahmestaat angefallenen Reisekosten der Repräsentanten und sonstiger Partner aus dem Heimatstaat. Diese Kosten werden im Folgenden ausführlicher dargestellt, siehe hierzu ebenfalls Tabelle 1 in Anhang B zu diesem Kapitel.

367. Bei der Anwendung der in diesem Kapitel vorgeschlagenen Methode sollte die Zentrale Behörde des Aufnahmestaates in der Lage sein, für jede zugelassene Organisation die Gesamtkosten für eine Adoption je nach Staat festzustellen. Ziel ist, zu bestimmen, welche Kosten den jeweiligen zugelassenen Organisationen entstehen, wenn sie eine internationale Adoption in einem bestimmten Staat durchführen. Somit beinhaltet dies die Summe aller Kosten, die bis zum Abschluss einer Adoption anfallen. Dementsprechend hätten die zugelassenen Organisationen die Zentrale Behörde in eindeutiger Form bezüglich Folgendem zu informieren:

- a) ihre Fixkosten (allgemeine Geschäftskosten), d.h. Kosten, die unabhängig von der Anzahl der bearbeiteten Fälle anfallen, beispielsweise Gehälter, Mieten, Versicherungsbeiträge und
- b) ihre variablen Kosten, die direkt mit der Anzahl der Fälle zusammenhängen, beispielsweise Übersetzungskosten.

368. Sind diese Gesamtkosten bekannt, kann die zuständige Behörde sicherstellen, dass die von den zugelassenen Organisationen erhobenen Verwaltungs- und Koordinierungskosten für einen bestimmten Staat angemessen sind. Ein praktisches Beispiel einer Kostenberechnung findet sich in Anhang B zu diesem Kapitel.

8.3.1 Grundlegende Betriebskosten einer zugelassenen Organisation

369. Betriebskosten sind Gemeinkosten oder Fixkosten der zugelassenen Organisation. Mit anderen Worten handelt es sich um die Kosten, die unabhängig vom Tätigkeitsvolumen der Organisation veranschlagt werden, wie Gehälter der Direktoren, des Fachpersonals und des Verwaltungspersonals sowie Mieten, Versicherungskosten, Kosten für Büroausstattung und -materialien. Diese Kosten können auch im Heimatstaat anfallen, wenn die zugelassene Organisation dort Büroräume hat.

370. Die zugelassene Organisation sollte vernünftigen Geschäftsführungspraktiken folgen, die auf Effektivität und Effizienz basieren. In Abhängigkeit von der Größe und Anzahl der Länder, in denen sie aktiv ist, könnten sich die Betriebskosten von denen anderer zugelassener Organisationen unterscheiden. Die Kosten sollten aber immer angemessen sein.

371. Die Zentrale Behörde oder die Aufsichtsbehörde trägt die Verantwortung dafür, sicherzustellen, dass diese Kosten angemessen sind. Sie könnte den zugelassenen Organisationen Richtlinien zur Verfügung stellen, um ihnen bei der Erstellung ihrer Finanzprognosen behilflich zu sein.

372. Für die Eigenfinanzierung stehen den Organisationen vier mögliche Quellen zur Verfügung, wie beispielsweise das italienische Modell zeigt:²⁵⁰ (1) die für die Erstellung der Fallakte von den künftigen Adoptiveltern erhobenen Gebühren;²⁵¹ (2) die von den Mitgliedern der

²⁵⁰ Siehe die Antwort aus Italien auf Frage Nr. 47 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

²⁵¹ Bei einigen zugelassenen Organisationen müssen künftige Adoptiveltern als Voraussetzung für die Erbringung von Adoptionsdienstleistungen Mitglieder der Organisation werden. Viele künftige Adoptiveltern bleiben noch lange nach Abschluss der Adoption Mitglied.

zugelassenen Organisation eingezogenen Jahresbeiträge; (3) staatliche Zuschüsse²⁵² und (4) Spenden an die zugelassene Organisation.²⁵³ Siehe ebenfalls Kapitel 3.7 (Zuschüsse für zugelassene Organisationen).

373. Wie oben erwähnt, sollten die von den künftigen Adoptiveltern zu zahlenden Beträge sowohl den Betrieb der Organisation als auch die Bildung einer finanziellen Reserve ermöglichen, so dass anderen finanziellen Verpflichtungen nachgekommen werden kann. Auf Basis all dieser Bestandteile (Betriebskosten, finanzielle Verpflichtungen, Zuschüsse) stellt die Zentrale Behörde deshalb sicher, dass die erhobenen Beträge von angemessener Höhe sind.

8.3.2 Vergütung für Repräsentanten und Mitarbeiter der zugelassenen Organisation im Heimatstaat

374. Das im Übereinkommen in Artikel 32 enthaltene Verbot bezüglich der Erlangung unstatthafter Vermögensvorteile ist ein Grundsatz, der für alle gilt, einschließlich der Repräsentanten und Mitarbeiter. Gleichermaßen gelten die Vorschriften hinsichtlich angemessener Honorare (Artikel 32 Absatz 2) für alle „an der Adoption beteiligten Personen“, wie beispielsweise Repräsentanten und Mitarbeiter. Es ist deshalb notwendig, bei der Erarbeitung geeigneter Verfahrensweisen im Hinblick auf die Frage, was unter dem Begriff „angemessen“ zu verstehen ist, allgemeine ethische Grundsätze zu berücksichtigen.

375. Ein Beispiel findet sich in Artikel 20 der EurAdopt Ethical Rules, wo Folgendes festgelegt ist:

„Die Organisation ist verantwortlich für die Arbeitsmethoden ihrer Repräsentanten und Mitarbeiter. Repräsentanten und Mitarbeiter, die die Anzahl der zur Adoption freigegebenen Kinder beeinflussen könnten, sollten nicht nach Anzahl der Adoptionsfälle bezahlt werden. Die an Repräsentanten und Mitarbeiter der Organisation gezahlten Gehälter sollten angemessen sein, wobei die Lebenshaltungskosten des Landes sowie der Umfang und die Bedingungen der auszuführenden Tätigkeit zu berücksichtigen sind.“²⁵⁴

376. Es hat sich bewährt, dass die Repräsentanten und Mitarbeiter der zugelassenen Organisation im Heimatstaat im Idealfall Angestellte mit einem monatlichen Gehalt sind und als vollwertige Mitarbeiter auf der Gehaltsliste der zugelassenen Organisation stehen und nicht nach Anzahl der Adoptionsfälle bezahlt werden. Wenn allerdings die angebotenen Dienste aufgrund des geringen Adoptionsvolumens sehr unregelmäßig sind, kann eine Bezahlung des Repräsentanten nach Adoptionsfällen in Betracht gezogen werden, solange sichergestellt ist, dass die Bezahlung keinerlei Prämien oder Erfolgshonorare für jedes gefundene oder für eine Adoption vorgesehene Kind oder sonstige Praktiken beinhaltet, die die Anzahl der Adoptionen beeinflussen. Es ist jedoch wichtig, dass die Abänderung der Vertragsbedingungen möglich ist, wenn sich die Arbeitssituation ändert.

377. Bei der Art des Gehalts sollte es sich um ein vereinbartes Jahresgehalt handeln, das sich nach den auszuführenden Aufgaben, den erforderlichen Qualifikationen und den örtlichen im Heimatstaat für ähnliche Positionen geltenden Beschäftigungsstandards richtet.²⁵⁵ Wichtig ist deshalb, dass die zugelassene Organisation über Informationen hinsichtlich der Höhe der Gehälter, der Sozialversicherungsleistungen, weiterer Ausgleichszahlungen und Erstattungsleistungen bei Reisekosten (Hotel, Transport, Verpflegung) für diese Positionen verfügt.

²⁵² (Vgl. oben Fn. 81).

²⁵³ Zum Beispiel verlangt *Terre des hommes* einen Beitrag zu den Gemeinkosten der Organisation, nachdem das Kind in der Familie aufgenommen wurde. Der Beitrag richtet sich im Verhältnis nach dem Familieneinkommen und beträgt nicht mehr als CHF 5.000.

²⁵⁴ Siehe EurAdopt Ethical Rules (vgl. oben Fn. 29).

²⁵⁵ Zum Beispiel ist die Vorgehensweise bei der Vergütung des örtlichen Dienstpersonals der kanadischen Botschaften oder sonstiger diplomatischer Missionen in einem Land so, dass zunächst eine Klassifizierung der zu besetzenden Positionen erstellt wird, dann wird eine Gehaltsumfrage von einer Fachfirma durchgeführt, die die Daten überprüft und hinsichtlich Gehältern, Ferientagen und Sozialleistungen von öffentlichen und privaten Arbeitgebern vor Ort sortiert. Anhand dieser vergleichbaren und vor Ort erhobenen Daten kann dann ein von der jeweiligen Position abhängiges Gehaltsniveau für das genannte Land festgesetzt werden.

378. Die zugelassene Organisation im Aufnahmestaat kann sich verantwortungsbewusst zeigen, indem sie dem Repräsentanten ein angemessenes ortsübliches Gehalt zahlt. Allerdings könnte derselbe Repräsentant für andere zugelassene Organisationen arbeiten und von diesen anders bezahlt werden. Der Repräsentant kann die Organisation bevorzugen, die am meisten zahlt. Bei der Auswahl und der vertraglichen Bindung der Repräsentanten sollte die Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Heimatstaates und den zugelassenen Organisationen gefördert werden, um einen angemessenen Vergütungsrahmen zum Schutz vor der Erlangung unstatthafter Vermögensvorteile festzusetzen. Im Arbeitsvertrag sollte der Repräsentant angeben, mit welcher anderen zugelassenen Organisation er arbeitet oder zu arbeiten beabsichtigt.

379. Um die Seriosität von internationalen Adoptionen zu wahren und die Korruptionsgefahr zu senken, könnte das einem Repräsentanten angebotene Gehalt innerhalb vertretbarer Grenzen etwas höher sein als das örtliche Vergleichsgehalt. Die Vertragsstaaten des Übereinkommens sollten sich auf einen angemessenen Prozentsatz einigen, um den ein Gehalt erhöht werden darf.

380. Eine gehaltsbasierte Form der Vergütung könnte mögliche Situationen, in denen Druck hinsichtlich der Zuweisung von Kindern ausgeübt wird, minimieren oder verhindern. Diese Art der Vergütung könnte auch die korrekte Abarbeitung der Wartelisten begünstigen, ohne dass Gelder wie „Beschleunigungsgebühren“ oder ähnliche Anreize eine Rolle spielen.

381. Zur Festsetzung einer angemessenen Vergütung für die Repräsentanten und Mitarbeiter können die Behörden im Aufnahme- und im Heimatstaat zusammenarbeiten und Informationen austauschen. Die Einhaltung dieser Standards könnte eines der Kriterien dafür sein, ob die zugelassene Organisation ihre Zulassung erhält oder behält.

8.3.3 Sonstige Kosten angebotener Dienste (Honorare für Fachpersonal und Mitarbeiter, die nicht Angestellte der zugelassenen Organisation sind) und Reisekosten

382. Die Kosten für angebotene Dienste beinhalten die Honorare für Fachpersonal (Juristen, Notare, Ärzte) und sonstige Mitarbeiter (Fahrer, Übersetzer, Dolmetscher) in den Aufnahme- und Heimatstaaten. Sie beinhalten auch die Reisekosten des Personals und sonstiger Dienstanbieter.

383. Um Monopole zu vermeiden und angemessene Preise zu erzielen, könnte die zugelassene Organisation mehr als einen Dienstanbieter für jeden zu leistenden Dienst auswählen und mit diesen zusammenarbeiten. Kosten sollten verglichen werden, um so das beste Preis-Leistungs-Verhältnis für jeden angebotenen Dienst zu erhalten. Die Bedingungen für die Zusammenarbeit mit diesem Fachpersonal würden dann an die Zentralen Behörden im Aufnahme- und im Heimatstaat weitergeleitet werden, entweder zum Zeitpunkt der Stellung des Antrags auf Zulassung oder Neuerteilung der Zulassung oder der Stellung des Antrags auf Genehmigung. Die zugelassene Organisation sollte die Kosten und die Qualität der angebotenen Dienste regelmäßig überprüfen.

384. Die Höhe der Gebühren sollte durch Vergleiche mit den Verfahrensweisen und Diensten derselben Art und desselben Arbeitsumfanges vor Ort bestimmt werden.²⁵⁶ Humanitäre Organisationen, internationale gemeinnützige Organisationen und nationale Berufsverbände könnten Referenzquellen zur Unterstützung der Festsetzung akzeptabler Vergütungsstufen für den jeweiligen jeden Staat sein.

385. Bei den Kosten angebotener Dienste sollte berücksichtigt werden, dass zur Vermeidung von Interessenskonflikten mehrere Rechtsberater am Verfahren beteiligt sein können. Rechtsberater, die die künftigen Adoptiveltern vertreten, sollten nicht im selben Verfahren auch das Kind oder die zugelassene Organisation vertreten. Dies sollte aus dem Vertrag zwischen Berater und zugelassener Organisation deutlich hervorgehen.

²⁵⁶ Siehe z.B. EurAdopt Ethical Rules (vgl. oben Fn. 29), Artikel 21: „Der Organisation vom Fachpersonal in Rechnung gestellte Honorare sollten im Vergleich zu der durchgeführten Tätigkeit angemessen sein.“

386. Was medizinische Untersuchungen oder Behandlungen angeht, sollten die zugelassenen Organisationen die beste qualitative Versorgung zu angemessenen Preisen anstreben. Die Höhe der Honorare sollte mit den von Patienten vor Ort zu zahlenden Honoraren vergleichbar sein. Allerdings könnten bestimmte Anforderungen, wie das Beherrschen einer Fremdsprache oder die Notwendigkeit, Bescheinigungen gemäß internationalen Standards schriftlich auszustellen, höhere Honorare rechtfertigen.

387. Übersetzungen können, sofern die Gesetzgebung und das Adoptionsverfahren im Aufnahme- und Heimatstaat dies erlauben, dort angefertigt werden, wo sie kostengünstiger und von guter Qualität sind.

388. Wie im Fall der Vergütung von Repräsentanten wird empfohlen, dass die Behörden des Aufnahmestaates und die des Heimatstaates zusammenarbeiten und Informationen austauschen, um zu entscheiden, welcher Rahmen für die Honorare in Bezug auf die unterschiedlichen Fachdienste angemessen ist.

8.4 Transparenz der Kosten

389. Um Transparenz zu erzielen, sollten die Kosten für jeden zu leistenden Dienst festgelegt und den künftigen Adoptiveltern im Voraus mitgeteilt werden.²⁵⁷ Aus diesem Grunde sollte jede zugelassene Organisation Einzelheiten zu den Adoptionskosten für jeden Staat, in dem sie zugelassen ist und die Genehmigung hat, tätig zu sein, darlegen.²⁵⁸ Mit Hilfe der in Anhang B dieses Kapitels vorgeschlagenen Modelle wird dies möglich sein. Diese Informationen könnten auch künftigen Adoptiveltern helfen, bei der Wahl einer zugelassenen Organisation eine Entscheidung in ausreichender Kenntnis der Sachlage zu treffen.

390. Jede zugelassene Organisation sollte die vom Fachpersonal sowohl im Aufnahme- als auch im Heimatstaat angebotenen Dienste detailliert veröffentlichen, wobei die Art des Dienstes, die zuständige Fachkraft und die Kosten anzugeben sind.²⁵⁹ Dies hätte den Vorteil, dass auch die Qualität der Dienste unter den Dienst Anbietern und nicht nur das finanzielle Bieterverfahren vereinheitlicht wird. Hierdurch könnte die Zentrale Behörde zudem die Leistungen der zugelassenen Organisationen im Hinblick auf das eigentliche Ziel internationaler Adoptionen besser beurteilen.

391. Die Zentrale Behörde eines jeden Staates sollte dafür verantwortlich sein, tatsächliche Kosten zu erfragen und Angaben zu diesen einzuholen, einschließlich sämtlicher Kosten für die Bearbeitung von Dokumenten durch die zuständigen Behörden in ihrem Staat sowie jeglicher Kostenänderungen. Sie sollten dann sämtliche Adoptionskosten veröffentlichen und sie nach zugelassener Organisation und nach Staat geordnet auflisten. Kolumbien²⁶⁰ ist in dieser Hinsicht ein gutes Beispiel, da die Zentrale Behörde die Kosten der ausländischen zugelassenen Organisationen detailliert auf ihrer Website veröffentlicht, unabhängig davon, in welchem Staat die Organisationen sitzen.

392. Kopien der Vereinbarungen über die von ausländischen zugelassenen Organisationen im Heimatstaat zu entrichtenden Gebühren und Beiträge sollten den Zentralen Behörden sowohl im Aufnahmestaat als auch im Heimatstaat vorgelegt werden.

393. Für die künftigen Adoptiveltern sollten die direkt mit der internationalen Adoption in Verbindung stehenden Kosten auf detaillierte und gänzlich transparente Weise ersichtlich

²⁵⁷ Dieses Prinzip basiert auf dem Bericht der Spezialkommission von 2000 (vgl. oben Fn. 47), Empfehlung Nr. 10 in Bezug auf finanzielle Beträge, die nicht mit den tatsächlichen Adoptionskosten in Verbindung stehen. Siehe allgemein die Antworten der Staaten auf die Fragen Nr. 48 und 49 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6). In einigen Staaten werden die Gebühren allein von den zugelassenen Organisationen festgelegt (z.B. Deutschland, Finnland, Neuseeland, Norwegen, Portugal und die USA), oder mit Genehmigung der zuständigen Behörde (z.B. Belgien (Flämische Gemeinschaft), Kanada (British Columbia), Schweiz und Spanien). In anderen Staaten werden die Gebühren von der zuständigen Behörde in Absprache mit den zugelassenen Organisationen festgelegt (z.B. in Italien und Kanada (Manitoba)).

²⁵⁸ Siehe Bericht der Spezialkommission von 2000 (vgl. oben Fn. 47), Empfehlung Nr. 8. Siehe auch Antworten der Staaten auf Frage Nr. 50 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

²⁵⁹ Dieses Detail könnte in einem Vertrag oder einer Vereinbarung festgelegt werden, den oder die zugelassene Organisationen in manchen Staaten mit künftigen Adoptiveltern schließen müssen. Siehe die Antworten der Staaten auf Frage Nr. 14 im Fragebogen von 2009 (ebenda).

²⁶⁰ Siehe die Antwort aus Kolumbien auf Frage Nr. 49 im Fragebogen von 2009 (ebenda). Diese Praxis wird auch in Anhang 2 Absatz 1 dieses Leitfadens erörtert.

sein. Sämtliche Beiträge und Spenden für Maßnahmen zum Kinderschutz und Kooperationsprojekte im Heimatstaat müssen vollständig von den Kosten für die internationale Adoption getrennt werden.²⁶¹ Ein weiterer Mechanismus zur Verbesserung der Kostentransparenz ist die Ausstellung von Rechnungen oder Quittungen für die antragstellende Familie, wenn die zugelassene Organisation, ihre Repräsentanten oder ein Mitarbeiter einen Dienst geleistet haben.

394. Kostentransparenz zu erzielen, ist ein wesentliches Ziel bei der Zusammenarbeit zwischen den Staaten. Heimatstaaten haben ein Interesse daran, dass Angaben zu den Kosten im Heimat- und Aufnahmestaat veröffentlicht werden, da die Befürchtung besteht, dass einige zugelassene Organisationen künftigen Adoptiveltern gegenüber die tatsächlichen Kosten im Heimatstaat falsch darstellen.²⁶² Künftige Adoptiveltern wünschen mehr öffentlich zugängliche Informationen zu den Kosten, da sie sicher sein möchten, dass die von ihnen für geleistete Dienste gezahlten Beträge angemessen und nicht überhöht sind.

8.5 Zahlung der Kosten

395. Die künftigen Adoptiveltern sollten, so weit möglich, alle Kosten der Adoption über die zugelassene Organisation bezahlen. Es sollte vermieden werden, dass sie einen Dritten direkt bezahlen.²⁶³ Diese Vorgehensweise hilft künftigen Adoptiveltern sich gegen Ausbeutung durch Personen zu schützen, die sich aus der Adoption einen unstatthaften Vermögensvorteil verschaffen wollen. Alle Kosten und sonstige im Adoptionsverfahren anfallenden Ausgaben sollten bei dem Betrag, den künftige Adoptiveltern an die zugelassene Organisation zahlen, berücksichtigt werden. Dies beinhaltet Vergütungen für Repräsentanten, Juristen und Dolmetscher im Heimatstaat. Auf diese Weise würden alle Zahlungen direkt durch die zugelassene Organisation an den Heimatstaat und nicht durch die künftigen Adoptiveltern bei der Reise in den Heimatstaat erfolgen.

396. Die künftigen Adoptiveltern müssen über die Risiken der direkten Bezahlung von geleisteten Diensten im Heimatstaat (außer der Unterbringungskosten und einiger Transportkosten) informiert werden und ihnen sollte dringend davon abgeraten werden. Wenn sie im Zusammenhang mit dem Adoptionsverfahren aufgefordert werden, zusätzliche Zahlungen zu tätigen, sollten sie direkt ihre zugelassene Organisation im Aufnahmestaat und den Repräsentanten ihrer zugelassenen Organisation im Heimatstaat darüber in Kenntnis setzen. Ebenfalls sollten sie ihre Zentrale Behörde im Aufnahmestaat sowie, wenn möglich, die Zentrale Behörde im Heimatstaat informieren.

397. Zugelassene Organisationen sollten versuchen, die Kosten für die künftigen Adoptiveltern so gering wie möglich zu halten. Da alle Kosten über die zugelassene Organisation gezahlt werden, kann diese verhandeln und sowohl im Aufnahmestaat als auch im Heimatstaat angemessene Preise für die zu leistenden Dienste, wie z.B. für Unterbringung und Reise der künftigen Adoptiveltern sowie Leistungen von Juristen, Notaren und Übersetzern erzielen.

398. Überweisungen von Geldern zwischen zugelassenen Organisationen und künftigen Adoptiveltern oder zwischen zugelassenen Organisationen und in- und ausländischen Diensteanbietern sollten immer so getätigt werden, dass sie zurückverfolgt werden können (vorzugsweise sollten sie mittels einer Transaktion getätigt werden, die dokumentiert und belegt ist).

399. Die künftigen Adoptiveltern sollten einen Nachweis für alle mit dem Adoptionsverfahren in Verbindung stehenden Ausgaben erhalten. Das von der zugelassenen

²⁶¹ Siehe Conclusions and Recommendations adopted by the Third Meeting of the Special Commission on the practical operation of the *Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption* (17-25 June 2010), abrufbar auf der Website der Haager Konferenz unter www.hcch.net unter „Abschnitt Auslandsadoption“ (nachfolgend „Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Spezialkommission von 2010“ genannt), Empfehlung Nr. 2.

²⁶² Siehe z. B. die Antworten aus Burkina Faso und Kolumbien auf Frage Nr. 55 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

²⁶³ Siehe z.B. das in Ontario verwendete Treuhandkontosystem, das in der Antwort aus Kanada (Ontario) auf Frage Nr. 51 im Fragebogen von 2009 (ebenda) beschrieben wird. Ein ähnliches System wird in Quebec genutzt.

Organisation verwendete Buchhaltungsformat sollte es ebenfalls ermöglichen, diese Nachweise zu archivieren und zur Prüfung oder für sonstige Zwecke leicht abzurufen.

8.6 Angemessene Kosten

400. Bei internationalen Adoptionen können die zugelassenen Organisationen im Hinblick auf zu leistende Dienste verschiedene Strategien verfolgen. Zum Beispiel können sie sich im Angebot der angebotenen Dienste oder bei der Qualität der Kundenansprache unterscheiden, so dass sich eine zugelassene Organisation von den anderen abheben kann, wodurch insgesamt unterschiedliche Kosten entstehen können. Die Zentrale Behörde sollte allerdings weiterhin bewerten, ob die von der zugelassenen Organisation erhobenen Kosten angemessen sind, verantwortlich sein.

401. Um die Angemessenheit zu bewerten, müssen verschiedene Faktoren berücksichtigt werden: die Qualität und der Umfang der angebotenen Dienste; die Komplexität des Falles (einschließlich der Verfahrensweisen im Heimatstaat); ein Vergleich mit den Kosten, die von einer ähnlichen Organisation im selben Heimatstaat veranschlagt werden. Zentrale Behörden selbst können zur Erörterung der Frage der Angemessenheit beitragen, indem sie auf ihren Websites die Kosten im jeweils eigenen Staat veröffentlichen. Andere Staaten können dann für ihre eigenen Bewertungen auf diese Informationen zugreifen. In einem der Aufnahmestaaten²⁶⁴ sind die Kosten für alle künftigen Adoptiveltern dieselben, unabhängig davon, um welchen Heimatstaat es sich handelt. Bei diesem Ansatz wird unter den zugelassenen Organisationen nach dem Solidaritätsprinzip gehandelt. Dies bedeutet, dass die im Aufnahmestaat anfallenden Kosten keinen Einfluss auf die Wahl des Heimatstaates haben (selbstverständlich werden die Kosten in den verschiedenen Heimatstaaten unterschiedlich sein).

402. Um festzulegen, welche Kosten angemessen sind, sollten die Zentralen Behörden die Kosten der angebotenen Dienste in ihrem eigenen Staat kennen. Sie sollten den künftigen Adoptiveltern Ober- und Untergrenzen angemessener Kosten nennen können. Die Zentralen Behörden sollten ebenfalls über die im Folgenden aufgelisteten Kosten in den Heimatstaaten informiert sein. Es ist die Aufgabe der zugelassenen Organisationen, über diese Informationen zu verfügen und sie der Zentralen Behörde zum Zeitpunkt des Antrags auf Genehmigung für die Tätigkeit im Heimatstaat zu übermitteln:

- die Kosten einer internationalen Adoption in einem bestimmten Heimatstaat;
- die dort gezahlten Gehälter sowohl für Personal vor Ort als auch für Ausländer, einschließlich der üblichen (beispielsweise bestimmte Urlaubstage und Sozialleistungen) bzw. gesetzlich festgelegten Zusatzleistungen und
- die an Fachpersonal in den Heimatstaaten gezahlten Honorare für deren geleistete Dienste, die den bei einer nationalen Adoption zu leistenden Diensten ähnlich sind.

403. Einige Heimatstaaten erklären, dass in ihrem Land eine „Adoption kostenfrei“ sei. Realistisch gesehen kann kein angebotener Dienst kostenfrei sein. In diesen Fällen subventioniert der Staat diesen Dienst, so dass künftige Adoptiveltern die Kosten dieses angebotenen Dienstes nicht tragen müssen.²⁶⁵ Da es sich bei der Adoptionsarbeit um Fachdienste handelt, die auch Fachhonorare erfordern, können auf die Adoptiveltern Kosten für Fachdienste zukommen, die in einem ansonsten „kostenfreien“ System nicht subventioniert werden. Es kann zum Beispiel der Fall sein, dass Zentrale Behörden und staatliche Stellen keine Kosten für ihre Leistungen erheben. Wenn die künftigen Adoptiveltern jedoch einen privaten Rechtsberater benötigen, sind dessen Dienste nicht kostenfrei.

²⁶⁴ Norwegen.

²⁶⁵ Zum Beispiel Brasilien, Portugal, Thailand und Uruguay. In Thailand tragen Adoptiveltern nur die Kosten für den Reisepass des Kindes und medizinische Kosten.

404. Es ist verständlich, dass zugelassene Organisationen zusätzlich zu den tatsächlichen Kosten einen weiteren Betrag veranschlagen, da sie durch den so geschaffenen Spielraum eine für ihre finanzielle Sicherheit erforderliche Reserve aufbauen können. Die Zentrale Behörde sollte allerdings sicherstellen, dass dieser Spielraum angemessen ist (siehe Anhang B bezüglich der Berechnung einer angemessenen Marge). Hinsichtlich ihrer Rechtsform als gemeinnützige Einrichtung sollte die Schaffung einer Finanzreserve zum Erhalt der finanziellen Sicherheit und des langfristigen Überlebens der zugelassenen Organisation sowie zur Verbesserung der angebotenen Dienste nicht als unvereinbar mit den Pflichten aus Artikel 11 des Übereinkommens angesehen werden, nach dem die zugelassenen Organisationen „ausschließlich gemeinnützige Zwecke verfolgen“.

405. Im besonderen Fall der im Heimatstaat angebotenen Fachdienste wäre es von Bedeutung, diese nicht genauso zu behandeln wie Dienste, die in einem internationalen Geschäftsrahmen erbracht werden, und sicherzustellen, dass die Honorare mit der besonderen Natur von Adoptionen vereinbar sind. Die zugelassene Organisation sollte deshalb ihre Daten hinsichtlich vergleichbarer Kosten für ähnliche Dienste in einem bestimmten Heimatstaat bei der Zentralen Behörde einreichen.

406. Um die Kosten einer internationalen Adoption besser einzugrenzen, könnte die Zentrale Behörde in Zusammenarbeit mit den zugelassenen Organisationen, wo möglich, einen Mindest- und einen Höchstbetrag für jede Kostenart gemäß den makroökonomischen Daten des Aufnahme- und des Heimatstaates (insbesondere das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf, die Durchschnittsgehälter pro Beschäftigungsklasse) festlegen.²⁶⁶ Zum Zeitpunkt des Antrags auf Zulassung oder auf Genehmigung hätte die zugelassene Organisation nachzuweisen, dass sie über diese Informationen verfügt und sie bei ihrer Kostenaufstellung für die internationale Adoption berücksichtigt hat. Der Hauptvorteil dieser Vorgehensweise wäre eine Reduzierung der Häufigkeit möglicher Fälle von Erlangung unstatthafter Vermögensvorteile.

407. Die Zentrale Behörde des Aufnahmestaates sollte mehr Eigeninitiative ergreifen bei der Einholung von Auskünften beim Heimatstaat und den zugelassenen Organisationen in Bezug auf entstehende Kosten und die Festsetzung von Richtlinien für angemessene Kosten und Honorare.²⁶⁷ Künftige Adoptiveltern sollten leichten Zugang zu den Richtlinien haben, um sie mit den von ihrer zugelassenen Organisation erhobenen Gebühren vergleichen zu können. Es wäre von Vorteil, wenn die Zentrale Behörde im Aufnahmestaat die Koordinierung zwischen den im selben Staat tätigen zugelassenen Organisationen fördern würde, um Bearbeitungskosten zu standardisieren und angemessene Kosten festzusetzen.

8.7 Rechenschaftspflicht der Organisationen und Kostenkontrolle

408. Die Rechenschaftspflicht der zugelassenen Organisationen im Hinblick auf ihre Tätigkeiten (einschließlich Finanzgeschäfte) könnte sich darin widerspiegeln, dass sie der Zentralen Behörde die Art der Pflichterfüllung, anfallende Probleme und die ergriffenen Maßnahmen zum Umgang mit Problemen offenlegen muss. Bei der Diskussion um eine Rechenschaftspflicht (Kapitel 2.3.5: Grundsatz der Rechenschaftspflicht der zugelassenen Organisationen und Kapitel 7.4: Aufsicht über und Betreuung der zugelassenen Organisationen) werden mögliche Maßnahmen untersucht, die ergriffen werden können, wenn eine zugelassene Organisation die Bedingungen für ihre Zulassung verletzt.

²⁶⁶ In Kanada (Manitoba) begrenzen die zuständigen Behörden die Höhe und die Art der Gebühren, die eine zugelassene Organisation erheben darf. Diese Obergrenzen werden in Anhang A der Adoption Regulation 19/99 dargelegt.

²⁶⁷ In Italien werden die im Heimatstaat anfallenden Kosten (einschließlich Verfahrens- und Betriebskosten) von der Zentralen Behörde festgesetzt. Dies erfolgt nach Abschluss einer Vereinbarung zwischen den beteiligten zugelassenen Organisationen und nach einer weiteren Überprüfung der Kosten. In Belgien (Französische Gemeinschaft), hingegen, werden diese Kosten soweit möglich, durch eine gemeinsame Vereinbarung mit den zuständigen Behörden des Heimatstaates und/oder den örtlichen Partnern festgesetzt, bevor die Adoptionsvermittlungen mit diesem Staat zum Abschluss gebracht werden. Siehe die jeweiligen Antworten der Staaten auf die Fragen Nr. 47 und 48 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

409. Das effizienteste Mittel für diese Offenlegung ist der Jahresbericht. Er sollte von unabhängigen Prüfern kontrollierte Abschlüsse und alle relevanten Informationen enthalten, die mit dem vorangegangenen Betriebsjahr in Zusammenhang stehen, wie z.B. größere Veränderungen und wichtige Ereignisse.²⁶⁸ Die Abschlüsse sollten sowohl die Tätigkeiten der zugelassenen Organisationen in den Heimatstaaten als auch im Aufnahmestaat abdecken.

410. Die effektive Prüfung der Kosten ist ein äußerst wichtiger Aspekt der Rechenschaftspflicht. Bei einer effektiven Prüfung sollten sowohl eine Rechnungsprüfung als auch eine Finanzprüfung²⁶⁹ (die moderne Form der Überprüfung, Kontrolle und Einsichtnahme der sowie Aufsicht über die Konten) erfolgen. Die Zentrale Behörde des Aufnahmestaates könnte als Teil ihrer Aufsichtspflicht regelmäßige Prüfungen der zugelassenen Organisationen fordern, um besser beurteilen zu können, ob diese finanziell tatsächlich in der Lage sind, internationale Adoptionen durchzuführen.²⁷⁰

411. Auf Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse sollten die Kosten einer Prüfung nicht den erwarteten Nutzen übersteigen. Dementsprechend könnte die Zentrale Behörde bei Einnahmen der Organisation, die unter einer bestimmten Grenze liegen, die Einreichung ungeprüfter Abschlüsse akzeptieren. Diese Abschlüsse sollten allerdings sorgfältig überprüft werden.

412. Prüfungen sollten von unabhängigen Fachleuten durchgeführt werden, die vorzugsweise von der Zentralen Behörde oder der Aufsichtsbehörde bestimmt werden. Diese Unabhängigkeit würde die Objektivität und Neutralität bei der Durchführung derartiger Prüfungen sicherstellen. Den zugelassenen Organisationen könnte diese Prüfung rechtzeitig vorab angekündigt werden. Idealerweise sollte diese Prüfung mindestens einmal während des Zulassungszeitraums der zugelassenen Organisation durchgeführt werden in Abhängigkeit von bestimmten Faktoren, wie ihrer Größe, ihres Tätigkeitsumfangs, ihrer Einnahmen und der Anzahl der Heimatstaaten, mit denen ihr die Zusammenarbeit genehmigt wurde.

413. Somit könnte die Zentrale Behörde ein Buchhaltungsformat²⁷¹ zur Verfügung stellen, das alle Organisationen übernehmen könnten. Durch Verwendung des vorgeschlagenen Buchungsformats könnten die Bücher identisch geführt werden und die Präsentation der Finanzdaten wäre einheitlich, was für den Vergleich von einem bestimmten Jahr mit einem anderen, einer bestimmten Organisation mit einer anderen und einem bestimmten Heimatstaat mit einem anderen sehr hilfreich wäre.²⁷²

KAPITEL 8 – ANHANG A

Vorschlag für die Klassifizierung von Kosten im Bereich internationaler Adoptionen

Kategorie 1 – im Aufnahmestaat anfallende Kosten

Kategorie 2 – im Heimatstaat anfallende Kosten

Kategorie 3 – Reisekosten

Kategorie 4 – Kosten für die Nachbetreuung einer Adoption

Kategorie 1 – im Aufnahmestaat anfallende Kosten

²⁶⁸ Wie unter Kapitel 6.6 dieses Leitfadens angegeben, sollte jährlich ein Finanzbericht von der Organisation vorgelegt werden. Siehe oben Rn. 265. Hinsichtlich der Anforderung, Finanzberichte unabhängigen Prüfern vorzulegen, siehe Beispiele unter Fn. 169. Siehe auch Kapitel 7.4.3 dieses Leitfadens.

²⁶⁹ Hierbei handelt es sich um die Untersuchung der Abschlüsse der zugelassenen Organisation zur Prüfung von Genauigkeit, Richtigkeit, Konformität und Kapazität, um sich ein angemessenes Bild über die Organisation zu machen. Die Untersuchung wird von einer unabhängigen Fachkraft, auch „Prüfer“ genannt, durchgeführt.

²⁷⁰ Als Beispiel für die Durchführung einer Prüfung durch die Zentralen Behörden, siehe die Antworten aus Neuseeland auf Frage Nr. 11, aus Deutschland auf Frage Nr. 34 und aus Dänemark, Luxemburg und den USA auf Frage Nr. 51 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6). In anderen Staaten unterliegt es der Verantwortung der zugelassenen Organisationen, Prüfungen von zertifizierten Prüfern (vgl. z.B. oben unter Fn.168) oder „unabhängigen“ Prüfern durchführen zu lassen (siehe z.B. die Antworten aus Kanada (British Columbia, Manitoba und Quebec) auf Frage Nr. 34 und aus Spanien auf Frage Nr. 51 im Fragebogen von 2009 (ebenda)).

²⁷¹ Bei einem Buchhaltungsformat handelt es sich um eine Reihe von Regeln für die Bewertung sowie die Konto- und Unterlagenführung. Die Buchhaltung kann manuell oder elektronisch erfolgen.

²⁷² In Italien müssen zugelassene Organisationen ihre Abschlüsse in Übereinstimmung mit den geltenden gesetzlichen Anforderungen und gemäß den von verschiedenen zuständigen Behörden herausgegebenen Richtlinien und Rundschreiben erstellen. Siehe die Antwort auf Frage Nr. 51 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

Diese Kosten beinhalten Verwaltungskosten, wie Mitgliedsbeiträge, Registrierungsgebühren, Verwaltungs- und Bearbeitungsgebühren, Kosten für rechtliche Dienste, Gebühren für die psychosoziale Begutachtung (Elterneignungsbericht), Ausbildungs- und Fortbildungskosten, Kosten für unterschiedliche Einwanderungsverfahren und Bescheinigungen. Hierunter fallen u.a.:

(1) Kosten der durch zugelassene Organisationen geleisteten Dienste, beispielsweise:

- Beiträge für die Mitgliedschaft in der Organisation;
- Gebühren für die Eröffnung der Adoptionsakte;
- Kosten für Programmentwicklungen;
- Verwaltungs- und Aktenbearbeitungskosten;
- Kommunikationskosten;
- Vorbereitungs-, Ausbildungs- und Fortbildungskurse;
- Übersetzungskosten für die Unterlagen der künftigen Adoptiveltern und
- Aufbewahrung der Unterlagen, einschließlich Archivierung und Datenschutz.

(2) Kosten der durch Dritte geleisteten Dienste, beispielsweise:

- Beglaubigung der Akte;
- Kosten für rechtliche Dienste;
- Vorbereitung des psychosozialen Gutachtens über die Eignung für eine Adoption (Elterneignungsbericht);
- Notarkosten;
- Beglaubigung von Dokumenten;
- Einwanderungsverfahren;
- Kosten für Urkunden/Bescheinigungen (ärztliche Bescheinigung, Geburtsurkunde, Heiratsurkunde, Führungszeugnis);
- Beantragung von Reisepässen;
- Übersetzungen und
- Gesundheitsprüfung.

Kategorie 2 – im Heimatstaat anfallende Kosten

Diese Kategorie beinhaltet alle Kosten, die im Heimatstaat anfallen, außer Unterbringungs- und Transportkosten der künftigen Adoptiveltern. Diese Kosten können auch von den zugelassenen Organisationen selbst in Rechnung gestellt werden. Folgende Kosten müssen beinhaltet sein:

- Verwaltung und Koordinierung;
- rechtliche Dienste (Notar, Jurist, Gerichtskosten);
- Arztgebühren für das Gesundheitszeugnis des Kindes;
- medizinische Untersuchung des Kindes;
- Übersetzungen;
- Kosten für den Kindesunterhalt und
- Aktualisierung von Unterlagen.

Beiträge zu Kooperationsprojekten oder Spenden: Obwohl dies nicht unter die eigentliche Adoption fällt, können diese Kosten von der zugelassenen Organisation oder dem Heimatstaat berechnet werden. Von den künftigen Adoptiveltern kann verlangt werden, dass sie einen Beitrag zu Kooperationsprojekten und/oder Spenden an Waisenhäuser oder sonstige öffentliche oder private Institutionen leisten, die mit dem Schutz von Kindern befasst sind.

Kategorie 3 – Reisekosten

Diese Ausgaben hängen mit der Reise der künftigen Adoptiveltern in den Heimatstaat zusammen. Diese Kosten beinhalten:

- Hin- und Rückflugtickets;
- Unterbringungskosten: Hotels und Verpflegung;
- einfaches Ticket für das Kind;
- ggf. Kosten für Fremdenführer und Dolmetscher und
- Reisekosten innerhalb des Landes.

Kategorie 4 – Kosten für die Nachbetreuung einer Adoption

Diese Kategorie umfasst alle Ausgaben, die für den Abschluss der Adoption getätigt werden müssen, und alle Ausgaben, die nach dem Abschluss der Adoption anfallen. Diese Kosten beinhalten:

- Übersetzung des im Heimatstaat erlassenen gerichtlichen Adoptionsbeschlusses;
- Entwicklungsberichte;
- Übersetzung des Entwicklungsberichts für den Heimstaat;
- Beglaubigung der Berichte und Übermittlung an den Heimatstaat und
- für nicht gemäß dem Übereinkommen erfolgte Adoptionen: Kosten für rechtliche Dienste, die mit einem Antrag zur Anerkennung eines ausländischen Urteils oder Beschlusses in Verbindung stehen.²⁷³

KAPITEL 8 – ANHANG B

Musterberechnung der tatsächlichen Kosten einer Adoption und Aufstellung des den künftigen Adoptiveltern berechneten Betrages

Im Laufe ihrer Tätigkeiten generiert die zugelassene Organisation zwei unterschiedliche Kostenarten:

- Direkte Kosten: mit anderen Worten Kosten, die direkt im Zusammenhang mit der Bearbeitung eines bestimmten Falles stehen. Dementsprechend handelt es sich um alle Mittel, die direkt für die Durchführung einer Adoption in einem bestimmten Staat aufgewendet werden, wie Mitarbeitergehälter und Honorare für das unterschiedliche Fachpersonal im Aufnahme- und Heimatstaat. Diese Kosten sind variabel, d.h. sie können je nach Anzahl der bearbeiteten Adoptionsfälle höher oder niedriger

²⁷³ Bei Adoptionen nach dem Haager Übereinkommen ist kein weiteres Anerkennungsverfahren für die Adoptionsentscheidung notwendig. Die Anerkennung erfolgt gemäß Artikel 23 automatisch.

ausfallen.

- Indirekte Kosten: Hierbei handelt es sich um Kosten, die auf die während des Jahres durchgeführten Adoptionen aufgeteilt werden. Es sind üblicherweise Strukturkosten (Miete, Versicherung, Strom, Werbung, Gehälter, etc.) sowie gegebenenfalls Zinsen. Im Allgemeinen sind dies fixe Kosten, d.h. sie sind nur unter bestimmten Umständen abhängig vom variierenden Tätigkeitsvolumen: Ein niedriges Tätigkeitsvolumen kann die Senkung oder Abschaffung bestimmter Kosten erforderlich machen, z.B. indem Räumlichkeiten verkleinert werden, um so die Mietkosten zu senken. Ein großes Tätigkeitsvolumen könnte dagegen einen Kostenanstieg notwendig machen, z.B. wenn größere Räumlichkeiten angemietet werden müssen und so die Mietkosten steigen.

Die Zentrale Behörde kann die Kosten für Adoptionen bemessen, indem sie die in den folgenden Tabellen dargelegte Kostenbestimmungsmethode anwendet. Dank der Darstellung der Ergebnisse ermöglicht diese Methode somit die Trennung aller in einem bestimmten Staat anfallenden direkten und indirekten Kosten (variable und fixe Kosten).

Zu diesem Zweck sollte die zugelassene Organisation detaillierte Auskünfte gemäß unten aufgeführter Tabelle (siehe Tabelle 1) geben. Nach Bestimmung der tatsächlichen Kosten kennt die zugelassene Organisation die Höhe der Kosten, unterhalb derer es sich für sie nicht rentiert, ihre Dienste anzubieten. Um eine Reserve zu bilden und ihre Existenzfähigkeit zu sichern, kann eine zugelassene Organisation die Kosten, die sie künftigen Adoptiveltern berechnet, festlegen. In diesen Gesamtkosten sind variable Kosten für Dienste berücksichtigt und sie entsprechen den tatsächlichen Kosten plus einer angemessenen Marge für die langfristige Existenzsicherung der Organisation (Existenzmarge).

Die Zentrale Behörde könnte dann die Angemessenheit der von der zugelassenen Organisation in Rechnung gestellten Kosten und der Existenzmarge bewerten. Mit anderen Worten: Die zugelassene Organisation sollte einen Preis anbieten, mit dem es ihr möglich ist, eine Marge auf die variablen Kosten aufzuschlagen, die ausreicht, die Infrastruktur (z.B. Betriebskosten) zu finanzieren und eine Reserve zu bilden.

Kosten²⁷⁴ = tatsächliche Kosten + Existenzmarge = Gesamtkosten x (1 + % Existenzmarge).

Tabelle 1
Berechnung der Gesamtkosten (in US-Dollar) einer internationalen Adoption (Daten sind hypothetisch)

	Heimat-staat 1	Heimat-staat 2	Heimat-staat 3	Verwaltung	insgesamt
Variable Kosten					
Kosten für rechtliche Dienste im Aufnahmestaat	500	500	500		

²⁷⁴ Siehe Beispiel der Kostendarstellung in Tabelle 2 dieses Anhangs.

Kosten für rechtliche Dienste im Heimatstaat	1.500	1.200	1.000		
Honorare für Fachpersonal im Aufnahmestaat	3.500	3.500	3.500		
Honorare für Fachpersonal im Heimatstaat	2.000	1.700	2.400		
Übersetzung von Dokumenten im Aufnahmestaat	500	300	700		
Übersetzung von Dokumenten im Heimatstaat		100			
Kommunikationskosten im Aufnahmestaat	2.300	6.000	300		
Kommunikationskosten im Heimatstaat	500	900	200		
Reisekosten	4.000	4.500	4.000		
Immigrationskosten	400	400	400		
Passgebühren	170	170	170		
Urkunden (Heirat, Geburt)	110	110	110		
Aktualisierung von Unterlagen	200				
Kindesunterhalt			1.500		
Abschlusskosten	500	1.000	600		
Nachbetreuungskosten	180	280	100		
Variable Kosten insgesamt	16.360	20.660	15.480		
Tätigkeitsvolumen (Anzahl der bearbeiteten Fälle)	12	35	20		67
Zwischensumme	196.320	723.100	309.600		1.229.020

	Heimat-staat 1	Heimat-staat 2	Heimat-staat 3	Verwaltung	insgesamt
Spezifische Kosten					
Direkte Personalkosten	24.000	30.000	28.000		82.000
Kosten für Begleitung			5.000		5.000
Genehmigungskosten im Heimatstaat		700			700

Indirekte Personalkosten				140.000	140.000
Sonstiges				5.000	5.000
Zwischensumme	24.000	30.700	33.000	145.000	232.700
Sonstige anteilige Betriebskosten					
Miete					12.000
Elektrizität					600
Versicherung					1.000
Transport					4.500
Werbung					2.500
Kommunikation					3.850
Abschreibung					500
Zwischensumme					24.950
Gesamtkosten	220.320	753.800	342.600	145.000	1.486.670
Kosten pro Adoption	18.360	21.537	17.130		22.189

Tabelle 2

Kostenaufstellung (in US-Dollar) für eine den künftigen Adoptiveltern berechnete Adoption und Berechnung der verschiedenen Margen

In diesem Beispiel wird eine Marge von 15 % angesetzt.

	Staat 1	Staat 2	Staat 3	Verwaltung	insgesamt
Tatsächliche Adoptionskosten	18.360	21.537	17.130		

Existenzmarge	15%	15%	15%		
Gesamtkosten für die künftigen Adoptiveltern	21.114	24.768	19.700		
Volumen (Anzahl der Fälle)	12	35	20		67
Einnahmen: Gesamtkosten x Volumen	253.368	866.870	393.990		1.514.228
Variable Kosten insgesamt	196.320	723.100	309.600		1.229.020
Marge auf variable Kosten	57.048	143.770	84.390		285.208
Spezifische Kosten	24.000	30.700	33.000	145.000	232.700
Nettomarge	33.048	113.070	51.390	- 145.000	52.508
Sonstige anteilige Betriebskosten					24.950
Nettogewinn					27.558

Somit kann festgestellt werden, dass die zugelassene Organisation bei einer Existenzmarge von 15% Einnahmen hat, die ihr ermöglichen, eine Marge auf die variablen Kosten von 285.208 USD zu erwirtschaften, die ausreichend sind, um die angemessenen Betriebskosten (232.700 USD + 24.950 USD) zu decken und Einnahmen in Höhe von 27.558 USD zu erzielen und so die weitere Existenz der Organisation sicherzustellen.

Marge auf variable Kosten = variable Einnahmen – variable Kosten = (Menge x Kosten) – variable Kosten.

KAPITEL 9 – BEITRÄGE UND SPENDEN

9.1 Erinnerung an den Zweck internationaler Adoptionen

414. Zur Erörterung dieses Themas ist es sinnvoll, sich den eigentlichen Zweck internationaler Adoptionen noch einmal bewusst zu machen: in einem anderen Land eine geeignete Familie zu finden, wenn ein Kind nicht mit seiner leiblichen Familie zusammengeführt werden kann und auch keine andere geeignete Familie im eigenen Land gefunden werden kann.

415. Eine nach ethischen Grundsätzen durchgeführte internationale Adoption erfordert deshalb die Anwendung des in Artikel 4 Buchstabe b) des Übereinkommens genannten

Subsidiaritätsprinzips im Heimatstaat und die Feststellung der Adoptierbarkeit des Kindes, bevor es für eine internationale Adoption in Betracht gezogen wird.

416. Wenn Heimatstaaten das Subsidiaritätsprinzip effektivumsetzen sollen, müssen sie den Kinderschutz stärken. Aufnahmestaaten können und sollten eine wichtige Rolle bei der Stärkung des Kinderschutzes in den Heimatstaaten spielen. Diese Verantwortung sollte nicht grundsätzlich den zugelassenen Organisationen auferlegt werden, da der Kinderschutz der Verantwortung des Staates unterliegt (siehe Erörterung in Kapitel 10 und Empfehlung der Spezialkommission von 2000 in Randnummer 420 unten, in dem es um die Unterstützung durch die „Aufnahmestaaten“ geht).

417. Beiträge und Spenden der künftigen Adoptiveltern für die Heimatstaaten werden routinemäßig von den zugelassenen Organisationen entgegengenommen oder gefordert, um beim Aufbau des Kinderschutzangebots zu helfen. Manchmal sind Beiträge und Spenden deshalb gerechtfertigt, da sie den Heimatstaaten dabei helfen, das Subsidiaritätsprinzip umzusetzen. Leider haben sie manchmal aber auch den gegenteiligen Effekt, nämlich wenn durch diese Geldmittel Tätigkeiten zur Bereitstellung von Kindern für internationale Adoptionen angeregt werden. Da das Geld aus vorgeschriebenen oder freiwilligen Zahlungen der künftigen Adoptiveltern stammt, hegen diese oft bewusst oder unbewusst die Erwartung, dass sie ein Kind erhalten, da sie Geld gezahlt haben. Diese Erwartungshaltung kann in einigen Fällen auch die Verantwortlichen im Heimatstaat beeinflussen.

418. Des Weiteren kann sich ein Heimatstaat in der Hoffnung, zur Förderung des Kinderschutzes einen ständigen Zufluss von externen Mitteln zugesichert zu bekommen, verpflichtet fühlen, regelmäßig Kinder für internationale Adoptionen zur Verfügung zu stellen. Dies widerspricht dem in Randnummer 414 dargelegten Zweck internationaler Adoptionen.

9.2 Die Empfehlungen der Spezialkommissionen

419. Im Jahre 2005, als sich die Experten der Aufnahmestaaten, der Heimatstaaten und der internationalen Organisationen in Den Haag zur Zweiten Sitzung der Spezialkommission trafen, stimmte man überein, dass die Heimatstaaten zur erfolgreichen Umsetzung des Übereinkommens Unterstützung bei der Stärkung des Kinderschutzes benötigten und dass die Aufnahmestaaten diese Unterstützung leisten sollten.

420. Die Experten verabschiedeten folgende Empfehlungen, die ursprünglich im Jahre 2000 ausgearbeitet worden waren:

„Aufnahmestaaten werden ermutigt, in den Heimatstaaten Bestrebungen zur Verbesserung des nationalen Kinderschutzangebots zu unterstützen, einschließlich der Programme, die verhindern, dass Kinder verlassen werden. Diese Unterstützung sollte jedoch nicht in einer Weise angeboten oder gesucht werden, die die Integrität des internationalen Adoptionsverfahrens gefährdet oder eine Abhängigkeit von den aus internationalen Adoptionen herrührenden Einnahmen schafft. Des Weiteren sollten Entscheidungen über die Vermittlung von Kindern zum Zwecke internationaler Adoptionen nicht von der Höhe der Bezahlung oder des Beitrags beeinflusst werden. Dies sollte weder einen Einfluss darauf haben, dass ein Kind überhaupt zu Adoptionszwecken zur Verfügung steht, noch auf das Alter, die Gesundheit oder irgendwelche Eigenschaften des zu adoptierenden Kindes.“²⁷⁵

„Spenden künftiger Adoptierender an Organisationen, die in den Adoptionsprozess eingebunden sind, dürfen nicht gefordert, angeboten oder getätigt werden.“²⁷⁶

421. Heimatstaaten benötigen noch immer Unterstützung und diese Empfehlungen sind weiterhin gültig und angemessen. In der Praxis sind es jedoch oft die zugelassenen Organisationen, die diese Art von Unterstützung entweder direkt oder über Partner-Nichtregierungsorganisationen in die Wege leiten, finanzieren und leisten. Wenn die Umsetzung dieser Empfehlungen durch die zugelassenen Organisationen beendet wird, müssen staatliche Hilfsorganisationen in den Aufnahmestaaten mehr leisten, um die benötigte Unterstützung zur Verfügung zu stellen entweder direkt oder über internationale

²⁷⁵ Siehe Bericht der Spezialkommission von 2000 (vgl. oben Fn. 47), Empfehlung Nr. 10.

²⁷⁶ (Ebenda) Empfehlung Nr. 9.

Organisationen, Nichtregierungsorganisationen oder sonstiges Fachpersonal mit den entsprechenden Kenntnissen.

422. Im Jahre 2010 führte die Spezialkommission die Diskussion noch weiter und sprach für Kooperationsprojekte und andere Hilfsformen eine strengere Empfehlung aus:

„Die Spezialkommission betonte die Notwendigkeit, internationale Adoptionen in allen Fällen klar von Beiträgen, Spenden und Entwicklungshilfen zu trennen.“²⁷⁷

423. Die Komplexität des Themas wird durch die Vielschichtigkeit der Meinungen der verschiedenen Beteiligten deutlich, siehe Kapitel 9.7. Verschiedene Sichtweisen in Bezug auf Beiträge, Spenden und Kooperationsprojekte.

9.3 Beiträge und Spenden definieren

424. Im Bereich internationaler Adoptionen werden gelegentlich von den künftigen Adoptiveltern Beträge an die zugelassenen Organisationen gezahlt, ohne dass sie in direkter Verbindung zu einem im Zusammenhang mit dem Adoptionsverfahren geleisteten Dienst stehen. Diese Beträge können in drei Kategorien aufgeteilt werden:

- a) Beiträge, die vom Heimatstaat erhoben werden, obligatorisch sind und zur Förderung des Adoptionssystems oder des Kinderschutzes vorgesehen sind. Der Betrag wird vom Heimatstaat festgelegt. Diese Beiträge werden von den Behörden oder anderen ordnungsgemäß befugten Personen im Heimatstaat verwaltet, die über die Verwendung der Mittel entscheiden.
- b) Beiträge, die die zugelassenen Organisationen von den künftigen Adoptiveltern erheben. Diese Beiträge können für bestimmte Institutionen (z.B. für den Unterhalt des Kindes) oder für Kooperationsprojekte der zugelassenen Organisation im Heimatstaat verwendet werden. Die Kooperationsprojekte können eine Bedingung dafür sein, dass der zugelassenen Organisation die Genehmigung erteilt wird, im Heimatstaat tätig zu werden. Der Betrag wird von der zugelassenen Organisation oder ihren Partnern festgelegt. Die Zahlung ist möglicherweise nicht gesetzlich vorgeschrieben und zugelassene Organisationen können diese Forderung als „höchst empfehlenswerten Beitrag“ deklarieren, in der Praxis aber ist die Zahlung für die künftigen Adoptiveltern verpflichtend, das heißt, dass ihr Antrag nicht bearbeitet wird, wenn die Zahlung nicht erfolgt.
- c) Als Spenden werden freiwillige Spontanzahlungen oder Sachspenden verstanden, die seitens der künftigen Adoptiveltern oder der zugelassenen Organisationen für das Wohl der Kinder in den Institutionen geleistet werden. Spenden werden üblicherweise an das Waisenhaus oder an die Institution geleistet, die mit dem Adoptivkind in Verbindung steht. Die Spende kann auch durch eine zugelassene Organisation an einen bestimmten Fonds im Heimatstaat erfolgen. Von Direktzahlungen an Institutionen wird abgeraten, da dies ein ethisches Problem darstellen könnte. Stattdessen ist es vorzuziehen, Institutionen über offizielle Hilfs- oder Kooperationsprojekte zu unterstützen.

²⁷⁷ Siehe Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Spezialkommission von 2010 (vgl. oben Fn. 261), Empfehlung Nr. 14. Im Rahmen dieses Leitfadens sind die Begriffe „Entwicklungshilfe“ und „Kooperationsprojekte“ wie folgt zu verstehen:
 Entwicklungshilfe: Hilfe in Form von Geld, technischer Unterstützung oder maßgeblicher Versorgung mit Gütern oder Dienstleistungen mit dem Ziel, Ungleichheiten zu reduzieren und einem Entwicklungsland zu helfen, mittel- und langfristig autarker zu werden. Durch diese Hilfe werden üblicherweise nachhaltige Maßnahmen unter Einbeziehung wichtiger Beteiligter im Zielstaat finanziert. Sie wird im Allgemeinen über offizielle Kanäle oder mit offizieller Genehmigung zur Verfügung gestellt. Die Hilfe könnte direkt durch staatliche Hilfsorganisationen oder durch internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen oder ähnliche Gruppen oder Fachleute erfolgen. Im Zusammenhang mit internationalen Adoptionen konzentriert sich diese Hilfe auf den Kinderschutz.
 Kooperationsprojekte: Dieser Begriff wird im Zusammenhang mit internationalen Adoptionen verwendet, wenn er sich auf Programme oder Projekte bezieht, die auf die Stärkung des Kinderschutzes im Heimatstaat abzielen. Diese konzentrieren sich hauptsächlich auf Kapazitätsaufbau und die Schulung von Beteiligten und sollten sich zukünftig idealerweise selbst tragen. Ohne andere Arten von Kooperationsprojekten zu desavouieren, werden die in diesem Leitfaden genannten Kooperationsprojekte als eine Kategorie der Entwicklungshilfe verstanden.

425. Im Hinblick auf Transparenz sollten diese Beiträge, falls zutreffend, deutlich von den tatsächlichen Adoptionskosten bei der Gebührenauflistung der zugelassenen Organisation getrennt werden.²⁷⁸

426. Fordert ein Heimatstaat Pflichtbeiträge ein, sollte der Betrag fix und für alle in diesem Heimatstaat tätigen Aufnahmestaaten identisch sein. Im Heimatstaat ist ein streng reguliertes Verfahren erforderlich, damit das gezahlte Geld für Kinderschutzprogramme verwendet wird und nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fließt.

427. Müssen künftige Adoptiveltern Unterhaltskosten für ein Kind in einer Institution zahlen, sind diese Kosten als Pflichtbeiträge einzustufen. Es wird empfohlen, dass diese Kosten von der Zentralen Behörde des Heimatstaates festgelegt werden und nicht von den Waisenhäusern oder Institutionen selbst. Dadurch könnte vermieden werden, dass die Adoption aufgrund von Bitten oder Bestechung beschleunigt wird oder, im umgekehrten Fall, der Aufenthalt des Kindes in der Institution verlängert wird, um weiter Unterhaltszahlungen zu erhalten. Dennoch erlauben einige Heimatstaaten den Institutionen oder Waisenhäusern, die Unterhaltskosten selbst festzulegen und diesen Betrag einzunehmen. In diesen Staaten sollten die Institutionen oder Waisenhäuser verpflichtet werden, der Zentralen Behörde regelmäßig über die eingenommenen Beträge und die Anzahl der zu unterhaltenden Kinder Bericht zu erstatten. Die Zentrale Behörde sollte die Verwendung der Gelder beaufsichtigen, um sicherzustellen, dass nach ethischen Grundsätzen verfahren und Transparenz erzielt wird.

428. In Bezug auf die von den zugelassenen Organisationen erhobenen Beiträge, einschließlich Unterhaltskosten, ist den künftigen Adoptiveltern und den Zentralen Behörden deutlich darzulegen, wofür diese Beträge verwendet werden. Es könnte erforderlich sein, dass die Zentrale Behörde an der Festsetzung der Höhe dieser Beträge beteiligt werden muss.

429. Während des Adoptionsverfahrens sollten weder die zugelassenen Organisationen noch die künftigen Adoptiveltern um Spenden gebeten werden. So kann vermieden werden, dass die Spenden die Zuweisung von Kindern beeinflussen.²⁷⁹ Leider werden diese „Spenden“ manchmal erst zu einem späten Zeitpunkt im Adoptionsverfahren von einer für die Institution tätige Person oder einem Regierungsvertreter gefordert und die Spender fühlen sich zur Zahlung verpflichtet, damit ihr Adoptionsverfahren weitergeführt wird. Diese Praxis ist höchst unethisch und sollte verboten werden. Desgleichen sollten weder zugelassene Organisationen noch künftige Adoptiveltern Spenden anbieten, um gegenüber anderen Adoptierenden im Vorteil zu sein. Die Ansicht, dass Spenden, wenn sie erst nach der Adoption geleistet werden, nicht den Ausgang des Verfahrens beeinflussen, ist in den meisten Fällen nicht begründet (siehe Kapitel 9.7.1).²⁸⁰

430. Einige Adoptivfamilien könnten den Wunsch haben, eine langfristige Verbindung zum Geburtsland ihres Adoptivkindes aufrechtzuerhalten, indem sie fortlaufend an Programme spenden, die die zugelassene Organisation, mit der sie während ihres internationalen Adoptionsverfahrens zusammengearbeitet haben, entwickelt oder unterstützt hat.²⁸¹ Dieser Fall unterscheidet sich von dem im vorhergehenden Abschnitt beschriebenen Fall.

431. Der Heimatstaat, der zur Verbesserung des Kinderschutzangebots Beiträge erhebt oder der Kooperationsprojekte vorschreibt, die über Beiträge zu internationalen Adoptionen aus den Aufnahmestaaten finanziert werden, sollte über den Stand seiner Kinderschutzdienste sowie der Kooperationsprojekte Berichte vorlegen.

9.4 Beiträge und Spenden sind keine „Kosten“ der Adoption

²⁷⁸ In Kanada (Quebec) werden Spenden von künftigen Adoptiveltern über das Treuhandkontosystem nachgehalten. Siehe die Antwort auf Frage Nr. 52 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

²⁷⁹ Siehe Bericht der Spezialkommission von 2000 (vgl. oben Fn. 47), Empfehlung Nr. 9.

²⁸⁰ In Frankreich und Italien wird z.B. erst nach Abschluss der Adoption gespendet. Siehe die Antworten aus Frankreich und Italien auf Frage Nr. 52 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

²⁸¹ Terre des hommes bekommt z.B. erst nach dem Abschluss der Adoption Spenden von den Adoptiveltern und schickt sie einmal im Jahr anonym an das Waisenhaus. Auf diese Art weiß das Waisenhaus nicht, wer wieviel spendet hat.

432. Beiträge und Spenden sind variable und beliebige Beträge, die zu den Verwaltungskosten und den Kosten für rechtliche Dienste bei einer Adoption hinzukommen, von diesen aber deutlich zu unterscheiden sind. Als solche sind sie nicht wesentlicher Teil aller internationalen Adoption und die Staaten sollten Maßnahmen treffen, damit sie in der Wahrnehmung der Adoptionsgemeinschaft nicht lediglich als ein weiterer Kostenpunkt angesehen werden. In einigen Staaten sind Beiträge und Spenden, die als Teil der Gebühren und Kosten einer internationalen Adoption gefordert werden, verboten.²⁸² Manche Heimatstaaten sind strikt gegen die Entgegennahme von Beiträgen und Spenden, die auf irgendeine Weise mit internationalen Adoptionen zusammenhängen.²⁸³ Allerdings ist es in manchen Heimatstaaten und Aufnahmestaaten aber auch Pflicht, einen finanziellen Beitrag zu leisten.

433. Künftige Adoptiveltern sehen Beiträge oft als „Adoptionskosten“ an, da diese von ihnen gefordert werden, um die Adoption abzuschließen. Dennoch sollten Beiträge von den reellen oder tatsächlichen Kosten des Verfahrens, nämlich den Kosten für die Bereitstellung aller im Aufnahme- und Heimatstaat für den Abschluss jeder einzelnen Adoption erforderlichen Dienste, unterschieden werden.

9.5 Die Risiken bei der Gestattung von Beitragszahlungen

434. Im Zusammenhang mit der Zahlung von Beiträgen wurden folgende Risiken festgestellt (einige dieser Risiken gelten auch im Fall von Spenden):

- Abhängigkeit des Heimatstaates von Geldmitteln aus internationalen Adoptionen;
- Beiträge könnten einen Anreiz zur Bevorzugung von internationalen Adoptionen vor nationalen Lösungen schaffen, anstatt dabei zu helfen, Kapazitäten zur besseren Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips aufzubauen;
- wird der Betrag nicht festgelegt, könnten Beiträge den negativen Effekt haben, dass der Aufenthalt eines Kindes in einer Institution verlängert wird, wenn die Institution sich dadurch erhofft, einen Geldzufluss für den Kindsunterhalt aufrechtzuerhalten;
- zugelassene Organisationen könnten mit einigen der durch Beiträge finanzierten Kooperationsprojekte beabsichtigen, dass mehr Kinder für internationale Adoptionen zur Verfügung gestellt werden;
- wenn die internationale Adoption nachfrageabhängig ist und finanzielle Anreize geboten werden, wird die Adoptierbarkeit möglicherweise nicht mehr angemessen geprüft und das Subsidiaritätsprinzip nicht mehr ordnungsgemäß eingehalten und
- es ist naiv, zu glauben, dass viele Beitrags- und Spendenarten keinen Einfluss auf den Ausgang internationaler Adoptionen nehmen könnten.

9.6 Kooperationsprojekte, die durch Beiträge von Eltern und zugelassenen Organisationen finanziert werden

435. Die Verpflichtung zur Kooperation gemäß dem Haager Übereinkommen von 1993 beinhaltet nicht ausdrücklich die Forderung nach Kooperationsprojekten. Derartige Projekte gab es schon lange vor dem Übereinkommen – großteils als Reaktion auf die durch Katastrophen, Krisen und Armut entstandenen Bedürfnisse in den Heimatstaaten und den fehlenden nationalen Mitteln zur Deckung dieser Bedürfnisse – und mit Verabschiedung des Übereinkommens haben diese Projekte sich weiterentwickelt. Aufgrund des sich ändernden Gleichgewichts der „Marktkräfte“ ist das Risiko gestiegen, dass Kooperationsprojekte zur

²⁸² Zum Beispiel Norwegen. Siehe die Antwort auf Frage Nr. 54 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

²⁸³ Zum Beispiel Brasilien und Uruguay.

Unterminierung der Integrität eines sicheren Adoptionsverfahrens nach dem Haager Übereinkommen genutzt werden.²⁸⁴

436. Leider ist bekannt, dass es Kooperationsprojekte gibt, die darauf abzielen, Kinder einer internationalen Adoption zuzuführen. Für die Durchführung von Adoptionen nach ethischen Grundsätzen muss eine solche Verknüpfung zwischen Kooperationsprojekten und internationalen Adoptionen aufgehoben werden. Glücklicherweise gibt es viele Beispiele von Kooperationsprojekten mit zugelassenen Organisationen, die tatsächlich gemeinnütziger Art sind, nicht mit internationalen Adoptionen in Zusammenhang stehen und nicht in der Erwartung durchgeführt werden, dass eine „Gegenleistung“ in Form von mehr Kindern für internationale Adoptionen erfolgt.²⁸⁵ Dieses Ziel zu erreichen, ohne von Kooperationsprojekten oder internationalen Adoptionen abzuraten, stellt eine Herausforderung dar.

9.6.1 Aufheben der Verknüpfung von Kooperationsprojekten und internationalen Adoptionen

437. Es wird anerkannt, dass einige Kooperationsprojekte erforderlich sind, um zur Stärkung des Kinderschutzes in einem Heimatstaat beizutragen. Die Existenz eines effektiven Kinderschutzes in einem Heimatstaat, oder ein diesbezüglicher Fortschritt, bildet das notwendige Fundament für nach ethischen Grundsätzen durchgeführte internationale Adoptionen, da es impliziert, dass das Subsidiaritätsprinzip ernst genommen und auch angewendet wird, da alternative Betreuungsmöglichkeiten vorhanden sind.

438. Die Beteiligung der zugelassenen Organisationen an Kooperationsprojekten ist immer noch ein heikles Thema. Im besten Falle ist es eine tatsächlich uneigennützige Tätigkeit, die den Kindern, die im Heimatstaat ohne elterliche Sorge sind, große Vorteile bringen kann, wenn das Projekt auf die Bedürfnisse der Gemeinschaft zugeschnitten und auf Nachhaltigkeit angelegt ist. Im schlechtesten Fall ist es nichts anderes als ein Mittel, um bestimmten Institutionen schutzbedürftige Kinder zum Zwecke der internationalen Adoption zur Verfügung zu stellen.

439. Diese letztere Art von Projekt gibt den größten Anlass zur Sorge. In vielen Fällen ist die Folge dieser nicht erwünschten Programme, dass skrupellosen Geschäftemachern, die Kinder suchen und wie Waren in die Hände der Adoptionsvermittlungsstellen geben, Geld zugespielt wird. Dies ist mit dem auf das Kind ausgerichteten Ansatz bei internationalen Adoptionen gänzlich unvereinbar und führt dazu, dass die Interessen der künftigen Adoptiveltern vor die Interessen der Kinder gestellt werden. Kooperationsprojekte, die internationale Adoptionen erleichtern sollen, werden nicht als gute Verfahrensweisen eingestuft.²⁸⁶

440. Es wurde bereits umfassend auf das Vermeiden von Druckausübung auf die Heimatstaaten eingegangen. Aufnahmestaaten jedoch, die auf den Druck von ihren Adoptiveltern reagieren, finden mittels Kooperationsprojekten ihren eigenen Weg, um der Nachfrage zu entsprechen. Eine besonders ungeeignete Verfahrensweise besteht darin, dass zugelassene Organisationen und Aufnahmestaaten neue Säuglingsheime oder ähnliche Institutionen errichten oder den Bau unterstützen und im Gegenzug eine bestimmte Anzahl an Adoptionen erwarten.

441. Wichtig ist, zu betonen, dass Entwicklungshilfe (ob als finanzielle Hilfe, technische Hilfe oder in Form von wesentlichen Sachleistungen oder Diensten) den Heimatstaaten unmittelbar von staatlichen Hilfsorganisationen oder Nichtregierungsorganisationen in den Aufnahmestaaten zur Verfügung gestellt werden könnte, wie es bereits häufig der Fall ist. Sie muss nicht von zugelassenen Organisationen über ihre Kooperationsprojekte geleistet werden, selbst wenn von dieser Mittel gesammelt werden. Für die Zukunft könnte dies der richtige Wegweiser sein, um die Verknüpfung mit internationalen Adoptionen aufzuheben.

²⁸⁴ Siehe z.B. die Diskussion im Bericht des International Social Service (ISS), „Adoption from Vietnam: Findings and recommendations of an assessment“, November 2009, in Kapitel 5.3.2, Seiten 57-65, abrufbar beim ISS auf Anfrage unter www.iss-ssi.org.

²⁸⁵ Einige Beispiele für derartige Projekte sind im Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22) in Kapitel 5.2 zu finden.

²⁸⁶ Siehe Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Spezialkommission von 2010 (vgl. oben Fn. 261), Empfehlung Nr. 14.

442. Einige Richtlinien zur Umsetzung von Kooperationsprojekten durch zugelassene Organisationen sind von der Swedish International Development Co-operation Agency (Sida) verfasst worden. Diese Richtlinien gelten, wenn zugelassene Organisationen aus Schweden von Sida Geldmittel für Entwicklungsprojekte (Kooperationsprojekte) erhalten. Gemäß diesen Richtlinien müssen die zugelassenen Organisationen aufzeigen, welche Schritte sie ergriffen haben, um zu verhindern, dass Tätigkeiten im Bereich der Adoption mit Entwicklungsprojekten vermischt werden. Ebenfalls müssen die zugelassenen Organisationen nachweisen können, dass sie in Schweden ihre Aktivitäten für die Kooperation im Entwicklungsbereich und die Vermittlung internationaler Adoptionen sowohl finanziell als auch personell getrennt halten. Ihre Kooperationspartner in den Heimatstaaten müssen diese Trennung ebenfalls einhalten, wenn sie in beiden Bereichen tätig sind. Nach dem Swedish Intercountry Adoptions Intermediation Act dürfen die neben internationalen Adoptionen durchgeführten Tätigkeiten der zugelassenen Organisationen nicht das in ihre Adoptionstätigkeit gesteckte Vertrauen gefährden.

9.7 Verschiedene Sichtweisen in Bezug auf Beiträge, Spenden und Kooperationsprojekte²⁸⁷

9.7.1 Trennung der Tätigkeiten (Sichtweise Nr. 1)

443. Einige Staaten, Behörden und Organisationen sind der Ansicht, dass alle Entwicklungshilfen oder Kooperationsprojekte, die für Heimatstaaten von Bedeutung sind, überhaupt nicht mit internationalen Adoptionen in Verbindung stehen dürfen. Dieser Ansicht nach sollten sämtliche Hilfen für Kinderschutzmaßnahmen und Institutionen über bilaterale und multilaterale Abkommen zwischen den Staaten geregelt werden. Zugelassene Organisationen sollten bei diesen Tätigkeiten keine Rolle spielen.

444. Die Erfahrung einiger Experten im Bereich der Adoptionen ist, dass Beiträge von zugelassenen Organisationen und künftigen Adoptiveltern tendenziell nicht dazu beitragen, dass das Subsidiaritätsprinzip besser respektiert wird, sondern eher einen Anreiz für die Förderung internationaler Adoptionen zulasten nationaler Lösungen schaffen. Des Weiteren sind diese Experten der Meinung, dass es durchaus stimmt, dass auch erst nach der Adoption gezahlte Spenden den Ausgang der Adoption beeinflussen. Jeder Beteiligte möchte die Adoption so schnell wie möglich und erfolgreich abschließen, so dass die Spende entgegengenommen werden kann. Es ist schwer vorstellbar, dass eine Spende den Prozess nicht beeinflussen wird, wenn eine Adoption auf der Vereinbarung basiert, dass später eine Spende gezahlt wird.

445. Gemäß den durch Unicef in einigen Heimatstaaten abgefragten Einschätzungen, sollten die Heimatstaaten keine Pflichtbeiträge erheben, da hierdurch u.a. eine Abhängigkeit von durch internationale Adoptionen erlangten Geldmitteln geschaffen wird. Unicef schlussfolgert, dass die Abwicklung von Entwicklungshilfe über bilaterale oder multilaterale Abkommen der geeignete Weg ist, bei der Verbesserung des Kinderschutzes und der einzelnen Institutionen zu helfen. Bei diesem Ansatz ist es erforderlich, dass die staatlichen Hilfsstellen der Aufnahmestaaten an der Finanzierung der Projekte zur Verbesserung des Kinderschutzes in den Heimatstaaten, beteiligt werden.

9.7.2 Deckung der Bedürfnisse der Heimatstaaten (Sichtweise Nr. 2)

446. Andere Staaten vertreten im Gegensatz zu der Meinung der Befürworter der „Trennung der Tätigkeiten“ einen anderen Standpunkt. Sie haben Sorge, dass durch die bedingungslose Unterstützung des Ansatzes der „strikten Trennung“ einige Aufnahmestaaten ihre Augen vor den tatsächlichen Bedürfnissen mancher Heimatstaaten verschließen, was nicht zur Verbesserung der Sicherheit bei Adoptionen beitragen würde.

447. Einige Heimatstaaten sind so arm, dass sie über geringe finanzielle Mittel für die Kinderwohlfahrtsbehörden, einschließlich der Zentralen Behörden, verfügen. Aufgrund fehlender Mittel und Erfahrungen können sie ihre Arbeit nicht effektiv gestalten. Befürworter

²⁸⁷ Die unterschiedlichen Sichtweisen werden ebenfalls im Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22) in Kapitel 5.4. erörtert.

dieser zweiten Sichtweise sind der Meinung, dass es unverantwortlich scheint, den Heimatstaaten nicht zu helfen, wenn Aufnahmestaaten oder zugelassene Organisationen über Geldmittel verfügen. Die Befürworter wissen, dass eine Abschaffung der Beiträge und Spenden für viele Kinder und Familien großes Elend bedeuten könnte. In den meisten Fällen wurden Kinderschutzprogramme von ihnen entwickelt, gerade weil es in den Heimatstaaten an finanziellen Mitteln für diese Programme mangelt. Sie erkennen ebenfalls an, dass nur wenig Geldmittel für die Entwicklungshilfe verfügbar sind und es hinsichtlich ihrer Verwendung zum Wettbewerb in Bezug auf die Prioritäten kommt. Ihrer Ansicht nach besteht die Lösung darin, eine umfassendere Beaufsichtigung der Projekte durch die Aufnahmestaaten sicherzustellen. Des Weiteren könnten diese Geldmittel für Schulungen und zur Verbesserung der Funktionsweise der staatlichen Strukturen verwendet werden.

448. Ein schriftliches Kooperationsabkommen zwischen den Zentralen Behörden eines Aufnahmestaates und eines Heimatstaates ist eine Möglichkeit, die Forderung nach Trennung der Kooperationsprojekte von internationalen Adoptionen zu unterstreichen. Es muss Strategien geben, die sicherstellen, dass die Trennung aufrechterhalten und eine vollständige Transparenz geschaffen wird. Eine solche Strategie wäre, die Forderung zu unterstützen, dass die Zentrale Behörde des Aufnahmestaates in enger Zusammenarbeit mit der Zentralen Behörde des Heimatstaates alle von zugelassenen Organisationen der Aufnahmestaaten eingerichtete Projekte beaufsichtigen.

449. Auf den Philippinen hat man eine andere Lösung gefunden. Ausländische zugelassene Organisationen oder ihre Repräsentanten dürfen im Land nicht tätig sein. Sie dürfen lediglich über Nichtregierungsorganisationen vor Ort tätig werden. Diese Organisationen können Beiträge und Spenden in Empfang nehmen, die für bestimmte, nicht mit internationalen Adoptionen im Zusammenhang stehende Projekte, beispielsweise zum Familienerhalt oder in Form von dauerhaften Lösungen vor Ort, verwendet werden. Die Zentrale Behörde der Philippinen überwacht den Adoptionsprozess genau.

9.7.3 Erfolgreiche Projekte zugelassener Organisationen (Sichtweise Nr. 3)

450. Einer dritten Ansicht nach müssen erfolgreiche Projekte als solche erkannt und unterstützt werden. Einige zugelassene Organisationen sind zu Recht stolz auf ihre bisher geleistete gemeinnützige Hilfe in den Heimatstaaten.²⁸⁸ Es ist wohl bekannt, dass kleine, gut durchdachte Projekte, die zur Deckung besonderer Bedürfnisse auf eine bestimmte Zielgruppe ausgerichtet sind, sehr erfolgreich sein und erhebliche Auswirkungen auf das Wohlergehen dieser Gruppe haben können. Diese Projekte werden manchmal schneller und effektiver durchgeführt, da hier die Bürokratie der Regierungen und großen internationalen Organisationen umgangen wird. Da die erforderliche Trennung von internationalen Adoptionen hier gegeben ist, werden die Projekte unabhängig von der Anzahl internationaler Adoptionen fortgeführt.

451. Viele dieser Projekte werden über einen langen Zeitraum fortgeführt, ohne dass es direkte Verknüpfungspunkte zu internationalen Adoptionen gibt. Der Schlüssel zum Erfolg dieser Programme besteht in der Entkoppelung ihrer fortlaufenden Finanzierung von den durch die Adoptiveltern zu zahlenden Gebühren.

452. Andererseits können sich kleine Organisationen auch der Aufmerksamkeit entziehen und die Behörden der Heimatstaaten beanstanden, dass sie nicht darüber informiert werden, welche Projekte durchgeführt werden und von wem. In diesen Fällen können die Heimatstaaten keine Trennung zwischen Kooperationsprojekten und internationalen Adoptionen durchsetzen.

453. Zudem sind zugelassene Organisationen in einigen Fällen selbst Teil größerer Nichtregierungsorganisationen, die an verschiedenen Kinderschutzprogrammen beispielsweise zum Familienerhalt oder zur Förderung der Schulbildung der Kinder beteiligt sind. Für diese zugelassenen Organisationen kann es schwieriger (aber nicht unmöglich) sein, die erforderliche Trennung aufrechtzuerhalten. Des Weiteren entwickeln viele Nichtregierungsorganisationen Projekte zur „alternativen Betreuung“, bei denen es sich nicht nur um

²⁸⁸ Einige erfolgreiche Projekte werden im Praxisleitfaden Nr. 1 (ebenda) in Kapitel 5.2 beschrieben.

Kinderschutzmaßnahmen handelt, sondern die auch Schutz vor Missbräuchen im Bereich der Adoption bieten, da die Unterbringung von Kindern in Heimen abgelehnt wird. Diese Organisationen könnten von großer Bedeutung sein, indem sie zeigen, wie man das für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips benötigte Gleichgewicht aufrechterhält, ohne die Rolle, die internationale Adoptionen dabei spielen, zu sehr zu betonen.

9.8 Der zukünftige Umgang mit Beiträgen und Spenden

454. Es ist schwierig, unter Berücksichtigung der verschiedenen Sichtweisen zu diesem Thema eine sowohl realistische als auch ethische Lösung für das Dilemma im Hinblick auf Beiträge und Spenden zu finden. Es ist unwahrscheinlich, dass die staatlichen Hilfsstellen in den Aufnahmestaaten in naher Zukunft weitere Hilfeleistungen, entweder direkt oder über Unicef oder andere internationale Organisationen oder Nichtregierungsorganisationen, anbieten werden, um den Kinderschutz in vielen Heimatstaaten zu stärken.

455. Dies sollte zwar das endgültige Ziel sein, es gibt aber derzeit bereits einige erfolgreiche Vorgehensweisen, die im Hinblick auf die von zugelassenen Organisationen eingerichteten Projekte das gewünschte Resultat erreichen können. Eine Vorgehensweise, die sowohl Zentrale Behörden als auch zugelassene Organisationen in Betracht ziehen sollten, findet sich im schwedischen Modell, das folgendermaßen aussieht:

- Die Trennung von internationalen Adoptionen und Kooperationsprojekten bzw. sonstigen Arten von Hilfe ist gesetzlich vorgeschrieben;
- die staatliche Hilfsstelle erlässt Richtlinien für die Gewährung finanzieller Mittel für Kooperationsprojekte von zugelassenen Organisationen;
- die zugelassene Organisation muss in ihrer internen Struktur über eine getrennte Abteilung für Kooperationsprojekte verfügen, wobei die Leitung der Projekte jeweils mit getrennten Konten und eigenen Mitarbeitern zu erfolgen hat;
- das System erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Hilfsstellen und den zugelassenen Organisation sowie das gemeinsame Übernehmen der Verantwortung durch diese.

456. Auch wenn schwedische Projekte nicht über die staatliche Hilfsstelle (Sida) finanziert werden und die Richtlinien nicht gelten, hat die gesetzlich vorgeschriebene Trennung Gültigkeit und wird von der Zentralen Behörde beaufsichtigt.

KAPITEL 10 – VERFAHREN MIT BETEILIGUNG ZUGELASSENER ORGANISATIONEN IN HEIMATSTAATEN UND DAMIT VERBUNDENE HERAUSFORDERUNGEN

457. In diesem Kapitel werden die verschiedenen Phasen des Schutzes von Kindern mit besonderem Schutzbedürfnis erläutert, die einer Adoption vorausgehen und an denen zugelassene Organisationen beteiligt sein können. In den Heimatstaaten sollten die Bereiche identifiziert werden, in denen die Beteiligung einer zugelassenen Organisation sich als problematisch erweisen könnte.

10.1 Schutz von Kindern, die eines besonderen Schutzes bedürfen

458. Der Staat trägt die Verantwortung dafür, Kinder mit besonderem Schutzbedürfnis zu schützen und sicherzustellen, dass ihnen angemessene Schutzangebote zur Verfügung

stehen.²⁸⁹ In einigen Staaten sind die staatlichen Behörden direkt für den Kinderschutz zuständig. In vielen anderen Staaten, Aufnahme- und Heimatstaaten gleichermaßen, setzen NGOs oder private Organisationen einige oder alle dieser Schutzmaßnahmen im Auftrag der staatlichen Stellen um. Letzten Endes hat jedoch die Regierung die Verantwortung und die NGOs sind ihr gegenüber rechenschaftspflichtig.

459. Der Zusammenhang, in dem unterschiedliche Schutzmaßnahmen für Kinder mit besonderem Schutzbedürfnis ergriffen werden sollten, wird auch in Praxisleitfaden Nr. 1 in Kapitel 6 diskutiert (Das nationale Umfeld der Kinderbetreuung und nationale Adoptionen). Man sollte sich in Erinnerung rufen, dass bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, „das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt [ist], der vorrangig zu berücksichtigen ist“.²⁹⁰ Wenn eine nationale oder internationale Adoption in Betracht gezogen wird, wird „dem Wohl des Kindes die höchste Bedeutung zugemessen“.²⁹¹ In den meisten Fällen sollte es im Sinne des Kindeswohls sein, wenn ein Kind in seiner Herkunftsfamilie verbleibt und Schutzmaßnahmen oder Heimunterbringung gar nicht erst in Erwägung gezogen werden müssen.²⁹²

460. Für Familien in Krisensituationen gibt es in einigen der Heimatstaaten Schutzangebote, wie z. B. familienunterstützende Maßnahmen oder Programme zur frühen Krisenintervention, die Familien dabei unterstützen sollen zusammenzubleiben.²⁹³ Unabhängig davon, unter welchen Umständen der Kinderschutz auf ein Kind aufmerksam wird oder der Hilfebedarf für ein Kind beginnt (wie auch immer dies in einem Staat festgestellt oder dokumentiert wird), braucht es geeignete Schutzmechanismen, die für das Kind greifen.²⁹⁴

461. Wird bereits in einem frühen Stadium nach Bekanntwerden einer Kindeswohlgefährdung nach guten Verfahrensweisen vorgegangen, trägt dies dazu bei sicherzustellen, dass bei nationalen Adoptionen nach guten Verfahrensweisen vorgegangen wird und auch bei internationalen Adoptionen eine Grundlage für geeignete Verfahrensweisen geschaffen wird.

10.2 Strukturelle Herausforderungen der Heimatstaaten im Hinblick auf Kinderschutz

462. Für einige der Heimatstaaten stellt die Entwicklung eines öffentlichen Sozialwesens einschließlich Kinderwohlfahrt und -schutz eine große Herausforderung dar. Das Fehlen einer Infrastruktur für den Kinderschutz bedeutet dann allerdings, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht effektiv umgesetzt werden kann, wenn es außer der internationalen Adoption keine echten Betreuungsalternativen für ein Kind gibt. Kinder sollten nicht nur aus Armutsgründen für eine internationale Adoption freigegeben werden, was in der Praxis jedoch geschieht. Paradoxerweise könnten ein Kind und seine Familie von dem Geld, das eine internationale Adoption kostet, ihren Lebensunterhalt im eigenen Land über Jahre bestreiten.

463. In einigen Staaten gibt es keine oder nur wenige soziale Dienste für Familien. In diesen Fällen sind dann möglicherweise private Institutionen oder NGOs dafür verantwortlich, hilfebedürftige Kinder und Familien, Fälle von Verlassen und Entführung oder bewusster Freigabe von Kindern zu ermitteln. Manchmal übernehmen auch die im

²⁸⁹ Dieses Thema wurde bereits in Kapitel 5.2.1 erörtert.

²⁹⁰ UNKRÜ (Unterstreichung hinzugefügt) (vgl. oben Fn. 7), Artikel 3.

²⁹¹ UNKRÜ (Unterstreichung hinzugefügt) (vgl. oben Fn. 7), Artikel 21.

²⁹² Es gibt viele Gründe dafür, dass ein Kind nicht in seiner Familie verbleiben kann (z.B. Gewalt, Vernachlässigung, Missbrauch), weshalb man auf die Schutzangebote setzt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass ein Kind immer sofort in einem Heim untergebracht werden muss.

²⁹³ Zu den familienerhaltenden Diensten, die leicht übersehen werden könnten, gehören Programme zur Vermeidung von Diskriminierung gegen Kinder von jungen Müttern und uneheliche Kinder.

²⁹⁴ Bestimmte Schutzmaßnahmen, einschließlich der Prävention, sollten greifen, bevor der Hilfebedarf für das Kind entsteht. Siehe Richtlinien für die alternative Betreuung von Kindern, 2009, angenommen durch die Entschließung der Generalversammlung A/RES/64/142 vom 15. September 2009, abrufbar unter www.unicef.org unter „Focus Area“ und „Child Protection“ (zuletzt besucht am 14. Februar 2012).

Heimatstaat zugelassenen Organisationen diese Aufgabe, sie sollten jedoch nicht direkt an der Entscheidung darüber beteiligt sein, welche Kinder in staatliche oder private Betreuung gegeben werden. Sozialarbeiter und andere Fachleute von staatlichen Stellen sollten diese Aufgaben wahrnehmen.²⁹⁵

464. Der Mangel an fähigen Sozialarbeitern ist in vielen Staaten ein grundlegendes Problem. In einigen der Staaten gibt es diesen Beruf gar nicht. In anderen Staaten gibt es zwar Sozialarbeiter, jedoch nicht genügend, um die Art von Hilfe anzubieten, derer Mütter oder Familien in Not bedürfen. Das Fehlen von Verständnis für Kinderschutz und Kinderrechte und einer praktischen Ausbildung in diesem Bereich resultieren aus einem Mangel an Sozialarbeitern und nicht vorhandener Wohlfahrtspflege. Aufnahmestaaten (einschl. Zentraler Behörden und zugelassener Organisationen) sollten über Wege nachdenken, den Heimatstaaten beim Aufbau der Sozialarbeit behilflich zu sein. In einigen Ländern könnte dies z. B. über die Entwicklung und Unterstützung akademischer Programme erfolgen. In anderen Ländern benötigen Sozialarbeiter eine bessere praktische Ausbildung. Auch die Vergabe von Stipendien könnte zur Verbreitung dieses Berufes beitragen.

465. Ein fehlender oder ungeeigneter gesetzlicher Rahmen für den Kinderschutz und die alternative Betreuung stellt für einige der Staaten eine Herausforderung dar. Möglicherweise fehlt es auch an gesetzlichen Vorgaben, welche den Behörden als Leitfaden dafür dienen können, wie ein schutzbedürftiges Kind innerhalb einer festgelegten Frist an die zuständige Behörde zu melden ist. Selbst wenn es Vorschriften gibt, können geringe Mittel und das Fehlen einer entsprechenden Ausbildung dazu führen, dass diese Vorschriften nicht umgesetzt werden.

10.3 Herausforderungen vor einer nationalen oder internationalen Adoption

466. Herausforderungen können sich dann ergeben, wenn Staaten ihre Verantwortung für den Kinderschutz an im Heimatstaat zugelassene oder private Organisationen delegieren. Diese Organisationen haben zum Teil mehrere Aufgaben:

- Sie engagieren sich für den Familienerhalt und beraten leibliche Mütter, die ihr Kind zur Adoption freigeben möchten;
- sie kümmern sich um verschiedene Gruppen von Kindern, einschließlich zur Adoption freigegebener Kinder und für eine Adoption in Frage kommender Kinder; und
- sie arbeiten mit künftigen Adoptiveltern (bei Inlands- und/oder internationalen Adoptionen) zusammen.

467. Diese Art von System findet man in verschiedenen Ländern Lateinamerikas.²⁹⁶ Während einige der in den Heimatstaaten zugelassenen Organisationen im Hinblick auf Familienerhalt und Beratung bei der Wiedereingliederung des Kindes in seine leibliche Familie sehr gute Arbeit leisten, haben es sich andere private Organisationen zum Ziel gemacht, so viele für eine Adoption in Frage kommende Kinder wie möglich zu finden, um mehr Beiträge und Spenden von künftigen Adoptiveltern zu erhalten.

468. In den folgenden Abschnitten werden einige der Herausforderungen angesprochen, die sich ergeben können, wenn private und zugelassene Organisationen an den vier Phasen des Schutzes von Kindern gemäß Praxisleitfaden Nr. 1, Kapitel 6, beteiligt sind.

10.3.1 Erste Phase: Beginn des Hilfebedarfs eines Kindes

469. Wenn eine im Heimatstaat zugelassene Organisation an der Ermittlung von hilfebedürftigen Kindern und Familien beteiligt ist oder auch in Fällen, in denen Kinder verlassen oder freiwillig zur Adoption freigegeben wurden, können Interessenskonflikte und

²⁹⁵ In Chile z. B. können örtliche zugelassene Organisationen ein hilfebedürftiges Kind ausfindig machen und einem Gericht, das bezüglich des Kindes eine Entscheidung zu treffen hat, eine Empfehlung aussprechen.

²⁹⁶ Siehe z. B. die Antworten aus Chile und Kolumbien auf Frage Nr. 57 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

die Gefahr von Parteilichkeit entstehen. In dieser Phase sollte sich der Kinderschutz zuerst um den Erhalt der Familie bemühen, bevor eine Adoption in Betracht gezogen wird.

470. Ein Interessenskonflikt kann auch daraus erwachsen, dass die im Heimatstaat zugelassene Organisation beurteilt, ob ein Kind verlassen wurde oder die Zustimmung der leiblichen Eltern zur Adoption bekommt und es später dieselbe Organisation ist, die an der Matching-Entscheidung und der Unterbringung bei den künftigen Adoptiveltern beteiligt ist. Wieder liegt die Verantwortung für diese Aufgaben bei einer staatlichen Stelle im Heimatstaat. Dies ist die wichtigste Herausforderung: ein Gleichgewicht zwischen einem möglichen Interessenskonflikt während dieser Phasen und der Nutzung und Verfügbarkeit der fachlichen Ressourcen der zugelassenen Organisationen zu finden.

471. Interessenskonflikte oder der Verdacht der Parteilichkeit einer vom Heimatstaat zugelassenen Organisation oder eines Kinderheims können des Weiteren entstehen, wenn letztere an einer Beurteilung des Kindes beteiligt sind. Es muss eindeutige Vorschriften und Verfahren geben, um diese Möglichkeit auszuschließen. Die Philippinen haben für dieses Problem eine gute Lösung gefunden: Wenn eine Organisation an der Begutachtung beteiligt ist, darf sie nicht an einem künftigen Matching beteiligt werden. Dieses muss von einer anderen Organisation übernommen werden.²⁹⁷ Mit diesem System können die Philippinen Interessenskonflikte zwischen den eigenen zugelassenen Organisationen und ausländischen zugelassenen Organisationen verhindern.²⁹⁸

472. Die ausländische zugelassene Organisation sollte grundsätzlich keinen Kontakt mit den Betreuern des Kindes haben, bevor offiziell erklärt wird, dass das Kind für eine Adoption in Frage kommt. Wünschenswert wäre es, den Kontakt mit dem Kind zu vermeiden, bis das Matching mit den künftigen Adoptiveltern, die für eine Adoption in Betracht kommen und rechtlich dafür geeignet sind, stattgefunden hat. In Wirklichkeit sind es in einigen Heimatstaaten allerdings häufig die ausländischen zugelassenen Organisationen, die über die notwendigen Mittel verfügen, beim Einholen genauer Informationen über das Kind effektiver sind und so sicherstellen können, dass das Subsidiaritätsprinzip eingehalten wird.

473. Andererseits bitten einige der Heimatstaaten die ausländischen zugelassenen Organisationen darum, die medizinische und psychologische Untersuchung des Kindes als Teil des Berichts über das Kind vor dem Matching zu veranlassen. Des Weiteren könnten diese zugelassenen Organisationen auch an der Matching-Entscheidung beteiligt werden, da sie wissen, ob die künftigen Adoptiveltern in der Lage sind, den Bedürfnissen des Kindes gerecht zu werden.²⁹⁹

10.3.2 Zweite Phase: Familienerhalt

474. Die leiblichen Eltern sollten von qualifizierten und erfahrenen Sozialarbeitern und Fachleuten beraten werden, vorzugsweise von solchen, die sich auf die Arbeit mit leiblichen Müttern und Verwandten spezialisiert haben. Kultur und Traditionen können auf die Entscheidung der Mutter große Auswirkungen haben, weshalb sich der Sozialarbeiter in diesen Bereichen sehr gut auskennen muss. Leibliche Mütter, die sich nicht in der Lage sehen, für ein Kind zu sorgen (weil sie beispielsweise alleinerziehend sind), werden zum Beispiel häufig von der Polizei oder anderen Behörden geächtet und diskriminiert.

²⁹⁷ Siehe Verfahrensweisen der Philippinen in Anhang 2, Absatz 3.

²⁹⁸ Die Philippinen lassen örtliche Kinderbetreuungsorganisationen als „Verbindungsstellen“ zu. Diese Organisationen dürfen eine Vereinbarung (vorab von der Zentralen Behörde genehmigt) mit ausländischen zugelassenen Organisationen, denen ordnungsgemäß eine Genehmigung erteilt wurde, schließen, um Familien nach ihrer Ankunft bei der Adoption ihres Kindes zu helfen. Aufgrund der Ernennung zu einer zugelassenen „Verbindungsstelle“ werden die in der Betreuung der Organisation befindlichen Kinder jedoch sofort von dem Matching mit der ausländischen zugelassenen Organisation, mit der die Verbindungsstelle eine Vereinbarung getroffen hat, ausgeschlossen.

²⁹⁹ Ausländische zugelassene Organisationen können z.B. über Mitarbeiter im Heimatstaat verfügen, die Informationen über die Herkunft des Kindes von dessen Verwandten einholen.

Ausländische zugelassene Organisationen sind beim Einholen wahrheitsgetreuer Informationen möglicherweise effektiver als Behörden des Heimatstaates, da sich Einzelpersonen von Behörden zu stark eingeschüchtert fühlen könnten, um wahre und detaillierte Auskünfte über das Kind zu geben. Ausländische zugelassene Organisationen, die mit Vertretern vor Ort arbeiten, die sich mit dem örtlichen Dialekt, den Gebräuchen und Umgangsformen auskennen, können ungezwungene Gespräche führen und so wichtige Auskünfte über die Herkunft des Kindes erhalten. Heimatstaaten können in ihrer Gesetzgebung in Übereinstimmung mit Art. 29 Vorkehrungen hinsichtlich des Kontakts zu einem Kind treffen.

475. In vielen Staaten tragen staatliche Stellen für diese wichtigen Aufgaben die Verantwortung.³⁰⁰ In anderen Staaten ist dies allerdings nicht möglich, weil öffentliche Einrichtungen fehlen oder nur in geringer Zahl vorhanden sind oder weil das System in dieser Weise entwickelt wurde. In solchen Fällen können im Heimatstaat zugelassene Organisationen an Programmen zum Familienerhalt und zur Wiedervereinigung von Familien und an der Bereitstellung von Hilfsangeboten beteiligt werden.³⁰¹ In einigen Heimatstaaten haben die darauf spezialisierten zugelassenen Organisationen erfolgreich Programme für diese Arbeit entwickelt.³⁰²

476. Eine Herausforderung für diese Organisationen stellt die vollständige Trennung ihrer Programme zum Familienerhalt und zur Wiedervereinigung von Familien einerseits und ihrer Adoptionsprogramme andererseits dar. In einem der Fälle ging der Prozentsatz der Mütter, die ihr Kind zur Adoption freigeben wollten, zurück, nachdem sie beraten und informiert worden waren, und viele entschieden sich, ihr Kind zu behalten.³⁰³ Spezielle Programme zur kontinuierlichen Betreuung dieser Familien (einschließlich praktischer und materieller Unterstützung der Mütter) sind ebenfalls erforderlich, um auch in Zukunft vermeiden zu können, dass Kinder verlassen werden.

10.3.2.1 Wenn der Familienerhalt nicht möglich ist; Freigabe und Zustimmung

477. In manchen Fällen kann ein Kind nicht bei seiner leiblichen Familie oder im weiteren Familienkreis bleiben. Dann kommt eine Pflegefamilie oder sonstige, übergangsweise Betreuung in Frage, bis eine dauerhafte Lösung gefunden wird. Manchmal wird ein Kind von seiner Mutter auch zur „vorübergehenden“ Betreuung in einem Heim untergebracht. In besonders schwierigen Fällen kann es passieren, dass ein Kind jahrelang im Kinderheim lebt und nur selten von seiner Familie besucht wird. Hierdurch bleibt das Kind in einer rechtlichen und psychologischen „Grauzone“ und die Behörden können keine Entscheidung hinsichtlich seiner Zukunft treffen.

478. Ein anderer Aspekt ist, dass verarmte Eltern ihr Kind, wenn sie die Gelegenheit dazu bekommen, in eine Einrichtung geben, damit es dort Lebensmittel, Unterkunft und Schulbildung erhält. Diese Eltern haben möglicherweise nicht die Mittel, ihr Kind zu besuchen, erwarten aber, dass es zu ihnen zurückkehrt, sobald es alt genug ist, um die Familie zu unterstützen.

479. Diese Fälle sind in der Handhabung sehr schwierig. Einerseits könnte es der Entwicklung eines Kindes abträglich sein, in einem Heim aufzuwachsen, andererseits sind seine Eltern überzeugt davon, dass es für ihr Kind das Beste ist, wenn ihm eine Schulbildung zuteil wird. Wenn die verarmten Eltern finanzielle Unterstützung erhielten, könnten sie ihr Kind regelmäßiger im Heim besuchen oder es auf eine näheregelegene Schule schicken (falls es in der Nähe eine Schule gibt – dies ist nicht immer der Fall, wenn die Eltern aus einer abgelegenen, ländlichen Gegend kommen). Des Weiteren würden Heime vermutlich dahingehend unter Druck geraten, mehr Kinder aufzunehmen. Dann könnten Räumlichkeiten, Verpflegung und finanzielle Mittel zum Problem werden. Solche Umstände setzen die Kinderbetreuungseinrichtung Missbräuchen des Wohlfahrts- und

³⁰⁰ Auf den Philippinen z. B. gibt es zwei Arten von NGOs, die eng mit den philippinischen Behörden zusammenarbeiten. Einerseits sind die „Kinderbetreuungsorganisationen“ für die verlassenen, vernachlässigten und aufgegebenen Kinder zuständig. Andererseits gibt es die „Organisationen für Kinderunterbringung“, die dafür zuständig sind, Adoptivfamilien für Kinder zu finden, die für eine Adoption in Frage kommen.

³⁰¹ Siehe z.B. die Antworten aus Chile auf Frage Nr. 57 und aus Estland auf Frage Nr. 56 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6). Auf den Philippinen liegt es in der Verantwortung der örtlichen zugelassenen Organisationen; siehe die Antwort auf Frage Nr. 57 im Fragebogen von 2009, ebenda.

³⁰² Beispielsweise in Chile (erörtert in der Antwort auf Frage Nr. 57 im Fragebogen von 2009, ebenda.) und Südafrika, wo Kinderschutzorganisationen zugelassen werden können, um zusätzlich zu ihren sonstigen Kinderschutzdiensten Adoptionsdienste anzubieten (siehe Kapitel 15, Kindergesetz, Nr. 38 aus 2005, abrufbar unter www.gov.za unter „Documents“, „Acts“ und „2005“, zuletzt besucht am 14. Februar 2012).

³⁰³ In Guatemala wurden im Zeitraum von 2008 bis 2011 Mütter, die ihr Kind zur Adoption freigeben wollten, beraten. Rund 50% von ihnen entschieden sich, das Kind zu behalten, siehe *Consejo Nacional de Adopciones de Guatemala*, „Informe Final de Gestión 2008- 2011“, abrufbar unter www.cna.gob.gt unter „Documentación“ (zuletzt besucht am 14. Februar 2012).

Bei der „Fundación San José“, einer nationalen chilenischen zugelassenen Adoptionsorganisation, wurden seit 1994 5.414 Frauen beraten, von denen sich nur 1.104 entschieden, ihr Kind zur Adoption freizugeben. 2011 wurden z. B. insgesamt 247 Frauen beraten, von denen nur 45 sich entschieden, ihr Kind zur Adoption freizugeben.

Adoptionssysteme aus. Skrupellose Personen werden dann möglicherweise Druck auf die Kinderbetreuungseinrichtungen oder die Eltern ausüben, damit ein Kind zur Adoption freigegeben wird.

480. Es kann jedoch auch eine Kehrseite haben, wenn verarmte Eltern großen Wert auf die schulische Bildung ihres Kindes legen. Dann kann es passieren, dass skrupellose Personen arme und ungebildete Eltern überreden, ihre Kinder der „Ausbildung“ wegen in einer Einrichtung unterzubringen. Anschließend fälschen sie Dokumente, lassen die Kinder zu Waisen erklären und für eine internationale Adoption freigegeben.

481. Um dieser Gefahr entgegenzuwirken, sollten die Eltern unterstützt werden. Wenn sie ihr Kind bereits längere Zeit nicht mehr besucht haben, sollte versucht werden, sie ausfindig zu machen. Die Unterstützung kann finanzieller Natur sein, damit ein Kind bei seinen Eltern bleiben kann oder damit diese es regelmäßig besuchen können. Die Eltern sollten auch hinsichtlich alternativer Möglichkeiten beraten werden und Hilfe erhalten, um eine fundierte Entscheidung treffen zu können. Wenn eine nationale oder internationale Adoption in Betracht gezogen wird, müssen die Eltern bezüglich der Auswirkungen der Freigabe ihres Kindes und hinsichtlich ihrer Einwilligung zu einer Adoption beraten werden. Diese Informationen sollten unterstützend und objektiv sein und sich darauf konzentrieren, die Eltern über die Dauerhaftigkeit und die Folgen der Freigabe zu informieren. Gleichzeitig sollten die leiblichen Eltern darüber beraten werden, welche Wege es gibt, um die Familie zu erhalten. Dieses Thema wird im Praxisleitfaden Nr. 1 in Kapitel 6.1.3 erörtert.

482. In manchen Fällen werden weiter entfernte Familienangehörige dazu „gezwungen“, ein Kind in ihrer Familie aufzunehmen, nur weil sie mit der leiblichen Mutter verwandt sind. Das Kind ist dann möglicherweise unerwünscht und die Familienangehörigen verfügen vielleicht auch gar nicht über die Mittel, es zu versorgen, werden aber von Behörden dazu gezwungen. Ein solches Szenario dient nicht dem Wohl des Kindes, das in einer Umgebung aufwächst, in der es möglicherweise Opfer von Misshandlung, Stigmatisierung oder späterer Aussetzung wird.

483. Es hat sich gezeigt, dass Mütter, die sich nach einer (eingehenden) Beratung dennoch dafür entscheiden, ihr Kind zur Adoption freizugeben, den Verlust weitaus besser verarbeiten können, wenn sie dazu angehalten und berechtigt werden, an den Entscheidungen hinsichtlich der Zukunft ihres Kindes teilzuhaben. Überall dort, wo dies möglich ist, wird bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips die Beteiligung der Mutter bei der Entscheidung über die Zukunft des Kindes berücksichtigt und ihren Präferenzen angemessenes Gewicht verliehen.

10.3.3 Dritte Phase: Vorübergehende Betreuung und Heimunterbringung

484. Viele Kinder, die vorübergehender Betreuung bedürfen, sind aus verschiedenen Gründen und für unterschiedliche Zeiträume entweder in Pflegefamilien oder in einem Heim untergebracht. Eine vorübergehende Betreuung ist beispielsweise dann notwendig, wenn ihre rechtliche und soziale Situation und ihre psychische Verfassung beurteilt werden und eine dauerhafte Lösung erarbeitet wird. Andere Gründe werden im Praxisleitfaden Nr. 1 in Kapitel 6.3.1 beschrieben.

485. Manchmal sind Einrichtungen, die diese Kinder betreuen, auch als Adoptionsorganisationen zugelassen.³⁰⁴ Einige Staaten haben öffentliche oder private Einrichtungen, die nur Kinder aufnehmen und betreuen, die auch für eine Adoption in Frage kommen. Diese Vorkehrungen können leicht zu großen und nicht hinnehmbaren Unterschieden hinsichtlich der Qualität der Betreuung und Ausstattung in den verschiedenen Einrichtungen führen, da Einrichtungen, die an zugelassene Organisationen gebunden sind, normalerweise durch Beiträge und Spenden mehr Geldmittel zur Verfügung stehen. Hier liegt

³⁰⁴ Siehe z.B. die Antworten aus Estland, den Philippinen und den USA auf Frage Nr. 57 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6). In solchen Fällen wird oft die ganze Organisation zugelassen, aber nur eine ihrer Abteilungen arbeitet mit künftigen Adoptiveltern.

die Herausforderung in der Vermeidung dieser Ungleichheiten zwischen den jeweiligen Einrichtungen: denjenigen mit Kindern, die für eine Adoption in Frage kommen, mit hohen Standards und guter Ausstattung, und den anderen mit nicht-adoptierbaren Kindern mit schlechter Ausstattung und Personalmangel.

486. Leider gibt es aber auch das andere Extrem. Bei einigen Einrichtungen mit Kindern, die für eine Adoption in Frage kommen, konnte man einen Trend dahingehen feststellen, diese in ärmlichen Bedingungen zu zeigen, um dadurch mehr Spendengelder zu erhalten.

10.4 Herausforderungen hinsichtlich der Adoptierbarkeit

10.4.1 Vierte Phase: Nationale Adoption oder dauerhafte Betreuung³⁰⁵

487. Um dem Subsidiaritätsprinzip zu folgen, müssen Heimatstaaten für ein Kind, das eine Familie braucht, verschiedene Möglichkeiten in Betracht ziehen, bevor sie zu der Entscheidung kommen, dass ein Kind für eine Adoption in Frage kommt. Sobald ein Kind für adoptierbar erklärt wurde, muss zunächst die Unterbringung in einer Familie im Heimatstaat erwogen werden, bevor man entscheidet, dass eine internationale Adoption im Sinne des Kindeswohls ist.

488. Die Bewertung der Adoptierbarkeit des Kindes ist deshalb einer der wichtigsten Schritte im Adoptionsverfahren.³⁰⁶ Sie kann ergeben, dass ein Kind nicht oder aktuell nicht für eine Adoption in Frage kommt, weil z.B. in der Phase des Familienerhalts nur unzureichende Versuche unternommen wurden. Eine internationale Adoption darf nicht stattfinden, wenn die Grundsätze aus Artikel 4 des Haager Übereinkommens von 1993 nicht eingehalten wurden.

489. Die Entscheidung über die Adoptierbarkeit sollte von einer zuständigen Behörde gefällt werden, die sich im Heimatland auf soziale, familien- oder kindbezogene Fragen spezialisiert hat, und nicht von einer zugelassenen Organisation. Üblicherweise trifft ein Gericht oder eine zuständige staatliche Stelle diese Entscheidung. Sie sollte innerhalb einer angemessenen Frist gefällt werden, damit ggf. auch notwendige Nachforschungen durchgeführt werden können. Das Verfahren sollte gesetzlich streng geregelt sein. Teile der praktischen Arbeit, auf die sich die Entscheidung über die Adoptierbarkeit stützt, können durch qualifizierte und erfahrene Sozialarbeiter der zuständigen Behörde durchgeführt werden. In einigen Staaten wird diese Arbeit auch an eine im Heimatstaat zugelassene Organisation oder eine für das Kind verantwortliche Einrichtung delegiert.³⁰⁷ In diesen Fällen besteht allerdings die Gefahr eines Interessenskonflikts, wenn die zugelassene Organisation oder die Einrichtung mit einer ausländischen zugelassenen Organisation eng in Verbindung steht und dieser Organisation Kinder zuweist.

490. Über das Kind sollte in dem Moment ein Dossier angelegt werden, in dem es als Kind ohne elterliche Sorge in eine Notsituation gerät. Bei jedem Schritt des Prozesses sollten alle Informationen über das Kind von jeder Einzelperson, Behörde und Einrichtung, die mit dem Kind zu tun haben, in diesem Dossier gesammelt werden, einschließlich persönlicher Dinge wie z.B. Fotos.

491. Ebenfalls sollte es Schulungen dazu geben, wie man mit verlassenen Kindern umgeht und wie wichtig es ist, alle zu einem Kind verfügbaren Informationen und Unterlagen zu sammeln und aufzubewahren.³⁰⁸ Fachleuten und anderen zuständigen Personen, die Zugang zu den Informationen und persönlichen Dingen eines adoptierten Kindes haben, muss bewusst gemacht werden, wie wichtig diese Informationen und persönlichen Dinge für die Kinder sind. Sie sollten sich auch über die Gefahr im Klaren sein, dass vertrauliche Informationen möglicherweise nicht ausreichend geschützt werden.

³⁰⁵ Dieser Abschnitt sollte in Verbindung mit Kapitel 6.4 (Vierte Phase: Nationale Adoption oder dauerhafte Betreuung) und Kapitel 7.2 (Das Kind), Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), gelesen werden.

³⁰⁶ Die Bewertung der Adoptierbarkeit umfasst die Frage, ob ein Kind unter rechtlichen wie auch unter psycho-sozialen Gesichtspunkten für eine Adoption in Frage kommt.

³⁰⁷ Siehe z.B. die Antwort aus Estland und den USA auf Frage Nr. 57 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

³⁰⁸ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Kapitel 2.1.3.2.

492. Die Informationen aus dem Dossier sind für die Behörde, die darüber entscheidet, ob ein Kind für eine Adoption in Frage kommt, äußerst wichtig. Wurde die Adoptierbarkeit erklärt, wird über das Kind ein Bericht im Hinblick auf eine Adoption erstellt. Diese Aufgabe kann von einer im Heimatstaat zugelassenen Organisation wahrgenommen werden. Nach Abschluss des Berichts über das Kind sollten sich alle Anstrengungen darauf konzentrieren, im Wege der nationalen Adoption eine Adoptivfamilie oder eine vergleichbare, mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang stehende dauerhafte Regelung zu finden.

493. Eine zuständige Behörde oder die im Heimatstaat zugelassene Organisation kann für die Annahme von Bewerbungen künftiger Adoptiveltern um die nationale Vermittlung eines Kindes, für deren Aufklärung, Vorbereitung und Bewertung und die Erstellung des Berichts über diese Eltern zuständig sein.

494. Bei Inlandsadoptionen sollte die im Heimatstaat zugelassene Organisation oder eine spezialisierte Adoptionsabteilung bei einer staatlichen Stelle für das Matching-Verfahren zuständig sein.³⁰⁹ Dem Matching-Ausschuss sollten Fachleute für Kinderfürsorge aus verschiedenen Disziplinen angehören, denen alle Informationen über ein Kind von dem Heim oder den Heimen und über die künftigen Adoptiveltern von der für Adoptionsanträge verantwortlichen Stelle zur Verfügung gestellt werden müssen. Nur so können sie eine Entscheidung treffen, die dem Kindeswohl am ehesten entspricht.

KAPITEL 11 – VERFAHREN MIT BETEILIGUNG ZUGELASSENER ORGANISATIONEN IN AUFNAHMESTAATEN UND DAMIT VERBUNDENE HERAUSFORDERUNGEN

495. Das Angebot der zugelassenen Organisationen in den Aufnahmestaaten richtet sich hauptsächlich an die künftigen Adoptiveltern. Insbesondere geht es um deren Beurteilung und Vorbereitung sowie um Betreuungsdienste, einschließlich der psycho-sozialen Unterstützung nach Ankunft des Kindes im Aufnahmestaat.

496. Obgleich diese Tätigkeiten im Praxisleitfaden Nr. 1 in Kapitel 7 (Das internationale Adoptionsverfahren nach dem Übereinkommen) und insbesondere in Kapitel 7.4 (Die künftigen Adoptiveltern) beschrieben werden, will sich dieser Leitfaden auf einige besondere Herausforderungen in einzelnen Phasen des Prozesses konzentrieren.

11.1 Vor der Adoption

11.1.1 Die Vorbereitung der künftigen Adoptiveltern und der Umgang mit ihren Erwartungen

497. Die Erfahrung zeigt, dass eine besondere Vorbereitung der künftigen Adoptiveltern erforderlich ist, um ihnen die Komplexität einer internationalen Adoption bewusst und

³⁰⁹ Hinsichtlich zugelassener Organisationen, die Aufgaben in Bezug auf Matching-Entscheidungen übernehmen, siehe z. B. die Antworten aus Estland und den USA auf Frage Nr. 57 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

verständlich zu machen.³¹⁰ Dies ist für den Umgang mit den Erwartungen der künftigen Adoptiveltern und zur Reduzierung des Drucks auf die Heimatstaaten von essentieller Bedeutung. Manchmal glauben künftige Adoptiveltern fälschlicherweise, dass sie Anspruch auf ein Kind hätten. In anderen Fällen entsprechen die Anzahl oder das Profil adoptierbarer Kinder womöglich nicht den Erwartungen an eine Adoption.³¹¹ Leider glauben manche künftigen Adoptiveltern nicht, dass eine Vorbereitung auf eine internationale Adoption erforderlich sei. Sie vergleichen sie mit einer natürlichen Geburt, bei der es keine verpflichtende Vorbereitung und staatliche „Einmischung“ gebe. Zusätzlich zu den Informationsveranstaltungen zu Adoptionen im Allgemeinen und zu aktuellen Fragen und Herausforderungen hinsichtlich der internationalen Adoption³¹² haben viele Aufnahmestaaten Vorbereitungskurse für künftige Adoptiveltern verpflichtend eingeführt.³¹³ In einigen Staaten werden Kurse von staatlichen Stellen (z.B. Zentralen Behörden) oder von damit beauftragten Fachleuten durchgeführt,³¹⁴ in anderen werden sie von zugelassenen Organisationen organisiert und angeboten.³¹⁵ Die Personen, die diese Vorbereitungskurse durchführen, sollten fachlich qualifiziert sein und über Erfahrung im Bereich der Adoption verfügen.³¹⁶

498. Wenn lediglich zugelassene Organisationen diese Kurse anbieten, stellt es eine Herausforderung für sie dar, unparteiisch und objektiv zu bleiben. Unabhängig davon, wer die Vorbereitungskurse leitet, sollte die Kommunikation zwischen der zugelassenen Adoptionsorganisation, der Zentralen Behörde und den für diese Kurse verantwortlich zeichnenden Fachleuten offen und konstruktiv sein.

499. Ein umfassender und zweckdienlicher Kurs sollte mehrere Termine³¹⁷ umfassen, einige in Form einer Gruppensitzung und einige in Form einer Sitzung, in der Männer und Frauen getrennt geschult werden.³¹⁸ Durch eine solche Herangehensweise können unterschiedliche Fragestellungen der Adoptivmütter und -väter herausgearbeitet werden. Einige Staaten ziehen es vor, wenn die künftigen Adoptiveltern die Vorbereitungskurse bereits abgeschlossen haben, bevor sie offiziell auf ihre Eignung als Adoptiveltern geprüft werden. Es ist nicht ungewöhnlich, dass Eltern während oder zum Ende eines solchen Kurses zu dem Entschluss kommen, dass eine Adoption für sie nicht der richtige Weg ist. In dieser Hinsicht kann man sagen, dass der Vorbereitungskurs eine „Selbstprüfung“ oder einen Selbstausschluss aus dem Verfahren bewirkt.³¹⁹

11.1.2 Rechtliche Fähigkeit und Eignung der künftigen Adoptiveltern

500. Heimatstaaten, die ihre Kinder zur Adoption in die Obhut eines Aufnahmestaats geben, müssen sicher sein können, dass die von dem Heimatstaat als künftige Adoptiveltern

³¹⁰ Siehe Broschüre des Internationalen Sozialdienstes (vgl. oben Fn. 135).

³¹¹ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Rn. 406.

³¹² Siehe z. B. die Antworten aus Belgien (Französische Gemeinschaft) auf Frage Nr. 56 und Spanien auf Frage Nr. 57 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6). Siehe auch Adoption: zu welchem Preis? (vgl. oben Fn. 62), Seite 32-33.

³¹³ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Rn. 410.

³¹⁴ Diese Praxis gibt es z.B. in den Niederlanden, wo künftige Adoptiveltern einen allgemeinen Informationskurs besuchen und die Organisation für Kinderfürsorge und -schutz deren Eignung überprüft. Siehe die Antwort aus den Niederlanden auf Frage Nr. 4 (g) im Fragebogen von 2005 (vgl. oben Fn. 3). In Spanien bieten die regionalen Zentralen Behörden Erstberatungen und Vorbereitungskurse an. Manchmal wird auch eine private Einrichtung damit beauftragt (hierbei handelt es sich nicht um zugelassene Organisationen). Nach dieser Erstvorbereitung machen zugelassene Organisationen den künftigen Adoptiveltern noch weitere Beratungs- und Vorbereitungsangebote.

³¹⁵ Diese Kurse werden z. B. von zugelassenen Organisationen angeboten, siehe die Antworten aus Belgien (Französische Gemeinschaft) auf Frage Nr. 56 und aus Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Kanada (British Columbia, Manitoba, Ontario und Quebec), Portugal, Schweiz und den USA auf Frage Nr. 57 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6). Siehe auch Adoption: zu welchem Preis? (vgl. oben Fn. 62), Seite 32-33.

³¹⁶ Ebenda.

³¹⁷ Kursmaterial wird von der Zentralen Behörde in Schweden für das Nationale Amt für Gesundheit und Wohlfahrt (Socialstyrelsen) erstellt, das die Gesamtverantwortung für diese Kurse trägt. Gemäß dem Handbuch *Adoption Handbook for the Swedish social services*, abrufbar unter <http://www.socialstyrelsen.se> (zuletzt besucht am 16. April 2012), soll der Vorbereitungskurs sieben 3-stündige Termine umfassen, entweder an zwei Wochenenden oder an vier Tagen an verschiedenen Wochenenden, so dass zwischen den Terminen genug Zeit zum Nachdenken bleibt. Zugelassene Organisationen können weitere Anforderungen auferlegen.

³¹⁸ Siehe z. B. Inhalt des verpflichtenden Elternvorbereitungskurses in Schweden *Special Parents for Special Children*, abrufbar unter www.mia.eu/english/parents.pdf (zuletzt besucht am 16. April 2012).

³¹⁹ Siehe z. B. J. Boatright Wilson, J. Katz and R. Geen, „Listening to Parents: Overcoming Barriers to the Adoption of Children from Foster Care“, *Working Paper Series rwp05-005*, 2005, Harvard University, John F. Kennedy School of Government, abrufbar unter www.hks.harvard.edu (zuletzt besucht am 16. April 2012). Hier wurde die Anzahl nicht abgeschlossener Inlandsadoptionen in den USA analysiert.

ausgewählten Einzelpersonen oder Paare ordnungsgemäß und eingehend auf ihre Eignung als Adoptiveltern geprüft wurden.³²⁰ Aufnahmestaaten tragen für die eingehende Bewertung der Eltern und den Umgang mit deren Erwartungen eine große Verantwortung, wobei die Bedürfnisse der adoptierbaren Kinder in den verschiedenen Heimatstaaten berücksichtigt werden müssen.³²¹

501. Zugelassene Organisationen sollten in der Lage sein, künftige Adoptiveltern über die rechtlichen Anforderungen zu informieren. Die Entscheidung über die rechtliche Fähigkeit (rechtliche Kriterien) der künftigen Adoptiveltern zur Adoption sollte von einer zuständigen Behörde schon früh im Verfahren getroffen werden. Wenn die Eltern die rechtlichen Kriterien des eigenen Staates und des Heimatstaates, aus dem sie ein Kind adoptieren möchten, nicht erfüllen, sollte es ihnen nicht gestattet werden, das Verfahren fortzuführen.³²²

502. Wurde die rechtliche Fähigkeit der künftigen Adoptiveltern festgestellt, kann die Beurteilung ihrer Eignung beginnen. Diese Aufgabe sollte, wie es in den meisten Staaten der Fall ist,³²³ einer staatlichen Stelle anvertraut werden, damit eine unparteiische Beurteilung der Eignung der Antragsteller gewährleistet wird und alle Antragsteller dasselbe gründliche Verfahren durchlaufen müssen.

503. In den Staaten, in denen die zugelassenen Organisationen die Beurteilung vornehmen, besteht die Herausforderung für sie zu diesem Zeitpunkt darin, eine unparteiische und objektive Beurteilung hinsichtlich der Frage zu gewährleisten, ob die künftigen Adoptiveltern geeignet sind. Die zugelassene Organisation wird möglicherweise von künftigen Adoptiveltern, die eine positive Beurteilung erhalten wollen, unter Druck gesetzt. Sie kann auch anderweitig unter Druck geraten, weil sie z.B. eine bestimmte Anzahl von Elternregistrierungen erzielen muss, um finanziell überleben zu können.

504. Nachdem künftige Adoptiveltern eine positive Beurteilung erhalten haben (d.h. rechtlich fähig und geeignet sind, ein Kind zu adoptieren), ist normalerweise eine offizielle Adoptionserlaubnis erforderlich. Um hier Interessenskonflikte zu vermeiden, sollten die zugelassenen Organisationen keine Adoptionserlaubnisse ausstellen dürfen. In einigen Staaten wird die Adoptionserlaubnis durch eine zuständige Behörde ausgestellt und basiert auf einer von einem Sozialarbeiter oder Psychologen ausgestellten positiven Empfehlung hinsichtlich der Eignung der Antragsteller, als Adoptiveltern eine bestimmte Art von Kind (unter Berücksichtigung des Alters, des Geschlechts, des Gesundheitszustands und der besonderen Bedürfnisse) zu adoptieren.³²⁴ Zugelassene Organisationen müssen eine Ausfertigung des Eignungsberichts erhalten, um sie an den Heimatstaat zu übersenden.

505. An dieser Stelle wird die Bedeutung einer unparteiischen Beurteilung nochmals betont. Der Aufnahmestaat sollte bei internationalen Adoptionen die gleichen Standards anlegen wie bei nationalen Adoptionen. Heimatstaaten berichten, dass einige zugelassene Organisationen künftige Adoptiveltern mit schlechten Adoptionsprofilen annehmen, deren Eignung für eine Adoption zweifelhaft ist. Ein Grund für dieses Problem ist, dass es unter den Aufnahmestaaten hinsichtlich der Kriterien, nach denen die Adoptionserlaubnis erteilt wird, gravierende Unterschiede gibt. Einige Staaten wenden nur rechtliche Kriterien an (z. B. Alter, Familienstand, keine Vorstrafen) und prüfen nicht, wie eigentlich erforderlich, ob auch eine psycho-soziale Eignung für eine Adoption vorliegt. In diesen Staaten ist gemäß den dort geltenden Rechtsvorschriften die aus psycho-sozialer Sicht fehlende Eignung künftiger Adoptiveltern kein Grund, eine Adoptionserlaubnis zu verweigern. Die zugelassenen Organisationen selbst müssen solche künftigen Adoptiveltern als Antragsteller annehmen.

506. Haben die künftigen Adoptiveltern die Erlaubnis des Aufnahmestaates, werden sie normalerweise vom Heimatstaat auf der Basis des Vertrauens und aufgrund der Eignungsbeurteilung im Aufnahmestaat akzeptiert. Gibt es Probleme, ist es das Kind, das

³²⁰ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Rn. 402.

³²¹ Ebenda, Rn. 404.

³²² Siehe Art. 5 a) des Übereinkommens, wie erörtert in Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Rn. 399-401.

³²³ Siehe Länderprofile auf der Homepage der Haager Konferenz unter www.hcch.net unter „Auslandsadoption“.

³²⁴ Dies ist in vielen Staaten der Fall. Siehe im Allgemeinen die Antworten der Staaten auf Frage Nr. 57 im Fragebogen von 2009, ebenda, und die „Organigramme“ der einzelnen Staaten in der Antwort im Fragebogen von 2005 (vgl. oben Fn. 3).

am meisten leidet, beispielsweise wenn die Adoptiveltern ihrem adoptierten Kind nicht gerecht werden können.

507. Für diese Situationen gibt es eine gemeinsame Verantwortung. Der Heimatstaat muss seine Anforderungen sehr deutlich formulieren – den zugelassenen Organisationen und den Zentralen Behörden gegenüber und auf der eigenen Website. Des Weiteren sollte der Aufnahmestaat den Heimatstaat über die Kriterien und das Verfahren, mit deren Hilfe rechtliche Fähigkeit und Eignung der künftigen Adoptiveltern festgestellt werden, informieren. Heimatstaaten sollten bei der Ablehnung nicht geeigneter, künftiger Adoptiveltern proaktiver sein.

508. Einige der Aufnahmestaaten beklagen, dass Heimatstaaten teilweise detaillierte Analysen psychologischer und medizinischer Daten anfordern, ohne dass der Zusammenhang bekannt wäre. Wird eine Anfrage deshalb gestellt, weil man mehr über ein Paar in Erfahrung bringen möchte, und dient sie dem Zweck, diesen Bereich eingehender zu prüfen, dann ist die Anfrage in der Regel berechtigt. Der Aufnahmestaat sollte sicherstellen, dass seine zugelassenen Organisationen die Anforderungen der Heimatstaaten kennen und verstehen. Die Zentralen Behörden und die zugelassenen Organisationen im Aufnahmestaat dürfen ungeeigneten Antragstellern keine Erlaubnis erteilen, auch wenn diese sich noch sehr wünschen, ein ausländisches Kind zu adoptieren.

509. Die oben genannten Probleme verdeutlichen, wie wichtig es für die zuständigen Behörden in den Aufnahme- und Heimatstaaten ist, untereinander Informationen hinsichtlich des Beurteilungsverfahrens für die Eignung der Antragsteller sowie der Kriterien für die Bewertung künftiger Adoptiveltern im Heimatstaat auszutauschen.

11.1.3 Vertragliche Vereinbarung zwischen der zugelassenen Organisation und den künftigen Adoptiveltern

510. Im Rahmen der Vorbereitung eines Adoptionsantrags ist es empfehlenswert, dass die künftigen Adoptiveltern und die zugelassene Organisation einen Vertrag oder eine schriftliche Vereinbarung schließen.³²⁵ Diese Vereinbarung sollte deutlich die Rollen und Verantwortlichkeiten beider Parteien (der zugelassenen Organisation und der künftigen

³²⁵ Diese Praxis wurde von vielen Aufnahmestaaten übernommen. Siehe z. B. die Antworten aus Belgien (Flämische und Französische Gemeinschaft), Deutschland, Kanada (Ontario und Quebec), Luxemburg, Spanien, Schweiz auf Frage Nr. 14 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

Adoptiveltern) sowie die Konsequenzen einer Nichterfüllung der vertraglichen Pflichten darlegen. Vollständige Informationen über alle Verfahrensaspekte (einschließlich einer Beschreibung jeder Verfahrensphase, der Kosten, Dauer und Anforderungen hinsichtlich der Nachbetreuungsberichte) sollten auch in der Vereinbarung festgehalten werden. Den künftigen Adoptiveltern muss allerdings klar sein, dass sie durch die Unterzeichnung der Vereinbarung kein Anrecht auf ein Kind bekommen. Ein Kind, das eine Familie braucht, wird ihnen nur zugeteilt, wenn sie sich am besten dazu eignen, den Bedürfnissen dieses konkreten Kindes gerecht zu werden.

511. Die Organisation sollte nicht zur Unterzeichnung einer Vereinbarung mit den künftigen Adoptiveltern verpflichtet werden, wenn Zweifel an deren Adoptionseignung bestehen. In solchen Situationen könnte man die potentiellen Adoptiveltern an die Zentrale Behörde verweisen.

512. Die Arbeit mit künftigen Adoptiveltern sollte unter Beachtung des Datenschutzes und vorzugsweise in Übereinstimmung mit einem an nationale und internationale Standards angelehnten Verhaltenskodex erfolgen.³²⁶

513. Künftige Adoptiveltern sollten nur eine Vereinbarung mit nur einer Organisation für nur einen Staat unterschreiben dürfen. Es sollte ihnen nicht erlaubt werden, mehrere Adoptionsanträge an verschiedene Staaten zu stellen, um dann das erste Kind anzunehmen, das ihnen zugeteilt wird. Diese Praxis belastet die Heimatstaaten nur dahingehend, dass sie unnötige Anträge bearbeiten müssen und andere Eltern dadurch länger warten. Ebenfalls kann es zu Verzögerungen und Enttäuschung bei einem Kind kommen, das weitere Matching-Verfahren durchlaufen muss.

514. Es kann allerdings auch Ausnahmefälle geben, in denen Mehrfachanträge gestattet sind. Wenn z. B. in einem Heimatstaat Adoptionsprogramme auf unbestimmte Zeit beendet werden, sollten sich künftige Adoptiveltern in einem anderen Staat registrieren dürfen, ohne das ganze Verfahren erneut durchlaufen zu müssen. Dennoch sollte die zugelassene Organisation auf den neu gewählten Staat vorbereiten. Wichtig ist hier der Grundsatz, dass für dieselben Eltern nicht gleichzeitig zwei oder mehr Adoptionsanträge in verschiedenen Ländern gestellt wurden.

11.2 Während des Adoptionsverfahrens

515. Haben die künftigen Adoptiveltern die offizielle Adoptionserlaubnis erhalten, können in Verbindung mit dem von ihnen gewählten Staat oder den Besonderheiten des Kindes weitere Vorbereitungsmaßnahmen erforderlich werden.

11.2.1 Besondere Vorbereitungen

11.2.1.1 Kinder mit besonderen Bedürfnissen³²⁷

516. Wenn künftige Adoptiveltern ein Kind mit besonderen Bedürfnissen adoptieren möchten, sollten die Behörden und die künftigen Adoptiveltern sich sicher sein können, dass sie mit den besonderen Anforderungen und Problemen betreffend die Fürsorge für ihr Adoptivkind umgehen können. Zugelassene Organisationen sollten in der Lage sein, künftige Adoptiveltern eines Kindes mit besonderen Bedürfnissen an Fachleute zu verweisen, so dass sie mit Bezug auf das Profil ihres Kindes vorbereitet werden können. In einigen Staaten wird diese Vorbereitung durch von der Zentralen Behörde ausgewählte Fachleute durchgeführt.³²⁸

³²⁶ Vgl. oben Fn. 142.

³²⁷ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Kapitel 7.3, in Bezug auf Richtlinien, gemäß denen Kinder besondere Bedürfnisse haben.

³²⁸ Siehe z. B. die Antwort aus den Niederlanden auf Frage Nr. 13 im Fragebogen von 2005 (vgl. oben Fn. 3). Siehe auch *Adoption Handbook for the Swedish social services* (vgl. oben Fn. 318), S. 81, demgemäß ein öffentlich bestellter Sozialarbeiter künftige Adoptiveltern hinsichtlich des Grundsatzes beurteilt, dass die Eltern „über die Fähigkeiten verfügen müssen, den Bedürfnissen eines Kindes gerecht zu werden zu können, auch wenn diese umfangreich sind“. In den USA beinhalten die für zugelassene Organisationen geltenden Richtlinien „das Angebot weiterer persönlicher Einzelberatung und Vorbereitung, je nach Bedarf, um den Bedürfnissen der künftigen Adoptiveltern hinsichtlich eines bestimmten zu adoptierenden Kindes und seiner besonderen Bedürfnisse gerecht zu werden, sowie sonstiger Schulungen

517. Zugelassene Organisationen im Aufnahmestaat werden möglicherweise darum gebeten, bei der Suche nach geeigneten künftigen Adoptiveltern für ein Kind mit besonderen Bedürfnissen behilflich zu sein. In einem solchen Fall würde der Heimatstaat Informationen über das Kind (ohne Preisgabe seiner Identität) an den Aufnahmestaat weitergeben, um die Suche nach geeigneten künftigen Adoptiveltern zu erleichtern.³²⁹ Diese Umkehr des Aktenflusses wird in Praxisleitfaden Nr. 1 erörtert.³³⁰ Siehe ebenfalls Kapitel 3.8 dieses Leitfadens hinsichtlich der Nutzung des Internets für derartige Fälle.

11.2.1.2 Vorbereitung auf einen bestimmten Heimatstaat

518. In der entsprechenden Phase des Adoptionsverfahrens muss die zugelassene Organisation die künftigen Adoptiveltern weiter vorbereiten, insbesondere im Hinblick auf Besonderheiten des Verfahrens in dem für die Adoption ausgewählten Heimatstaat. Handelt es sich bei der Adoption aus diesem Heimatstaat z. B. um eine schwache Adoption oder eine Volladoption? Wird die endgültige Adoptionsentscheidung im Heimat- oder im Aufnahmestaat getroffen?

519. Einige zugelassene Organisationen bieten Workshops oder Gruppentreffen an, um genauer auf die Situation in einem bestimmten Staat eingehen zu können. Diese kleineren Gruppen bilden häufig wichtige soziale Netzwerke und werden zu einer Stütze für die einzelnen Familien. In einigen der Staaten haben die zugelassenen Organisationen regionale und lokale Abteilungen, in denen Adoptiveltern oder Adoptierte andere Familien und Adoptierte ehrenamtlich unterstützen.³³¹ Diese ehrenamtlichen Mitglieder werden von der zugelassenen Organisation geschult. Fachlich ausgebildete Mitarbeiter der zugelassenen Organisation müssen über umfassende Kenntnisse hinsichtlich rechtlicher, sozialer, kultureller und traditioneller Themen und über sehr gute Sprachkenntnisse verfügen und sich detailliert mit den rechtlichen und verwaltungstechnischen Belangen des Adoptionsverfahrens im Heimatstaat auskennen.³³²

520. Als Teil der besonderen Vorbereitung sollten die künftigen Adoptiveltern dazu angehalten werden, so viel wie möglich über das betreffende Land, seine Traditionen, Kultur, Religion und Sprache zu lernen. Selbst einige wenige Wörter der Landessprache werden bei der Kommunikation und der Bindung mit ihrem Kind ab dem ersten Kontakt hilfreich sein.

11.2.2 Vorbereitung und Versand der Anträge an den Heimatstaat

521. Der Länderspezialist bei der zugelassenen Organisation berät bei der Zusammenstellung der erforderlichen Antragsunterlagen und den Verfahrensweisen in dem jeweiligen Land, siehe Kapitel 6.5.1 Länderexperte(n) bei den zugelassenen Organisationen in den Aufnahmestaaten).

522. Heimatstaaten beklagen gelegentlich, dass die Anträge künftiger Adoptiveltern nur unzureichende Informationen beinhalten. Es obliegt der zugelassenen Organisation zu prüfen, ob die Angaben im Antrag korrekt und vollständig sind, bevor die Antragsunterlagen an die zuständige Behörde des Heimatstaates geschickt werden. Nur Anträge künftiger Adoptiveltern, die formal und rechtlich alle Anforderungen des Heimatstaates erfüllen, sollten weitergeleitet werden. Die Angaben im Antrag müssen ausreichend sein, um der Zentralen Behörde oder der zuständigen Behörde im Heimatstaat die Entscheidung zu ermöglichen, ob der Antrag angenommen werden kann. Ebenso muss die für das Matching-Verfahren zuständige Behörde in der Lage sein, die Matching-Entscheidung aufgrund von Informationen, die so umfassend wie möglich sind, und zum Wohl des Kindes zu treffen.

und Beratungen, die angesichts des Hintergrundes oder der Elterneignung notwendig sind“, s. Art. 96. 48 e), Title 22 Code of Federal Regulations [Gesetzbuch der Bundesvorschriften].

³²⁹ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Kapitel 7.3. (Kinder mit besonderen Bedürfnissen). Beispiele für diese Verfahrensweise: siehe die Antworten aus Dänemark auf Frage Nr. 42 und Italien auf Frage Nr. 57 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

³³⁰ Vgl. oben Fn. 22, Rn. 394.

³³¹ Zum Beispiel Dänemark, Norwegen und Schweden. Siehe auch die Antwort aus Neuseeland auf Frage Nr. 59 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

³³² Siehe weitere Erörterung in Kapitel 6.5.1 dieses Leitfadens.

Heimatstaaten sollten eindeutige Anweisungen dazu geben, welche Informationen und Unterlagen im Antrag enthalten sein müssen.

523. Die Anzahl der Anträge, die an den Heimatstaat übersandt werden, sollte mit der Zentralen Behörde oder der zugelassenen Organisation im Heimatstaat abgestimmt werden. Diese Vereinbarung muss eingehalten werden, um die Behörden im Heimatstaat nicht übermäßig unter Druck zu setzen und ihnen eine übermäßige Arbeitsbelastung zu ersparen.

524. In einigen Staaten verlangt die Zentrale Behörde, dass alle Anträge über sie in die Heimatstaaten geschickt werden.³³³ In anderen Staaten schickt die zugelassene Organisation den Antrag direkt an den Heimatstaat, hat aber die Zentrale Behörde regelmäßig über alle an den Heimatstaat geschickten Anträge und deren Status zu informieren. In einigen Staaten werden Anträge sowohl durch die Zentralen Behörden als auch durch die zugelassenen Organisationen übersandt.³³⁴

11.2.3 Prüfung und Übersendung der Angaben über das für die künftigen Adoptiveltern ausgewählte Kind an die Adoptiveltern

525. Sobald der Bericht über das ausgewählte Kind der zugelassenen Organisation im Aufnahmestaat zugeht, entweder über einen Vertreter im Heimatstaat oder direkt von der Zentralen Behörde oder der zugelassenen Organisation im Heimatstaat, sollte ein Team von Fachleuten oder zumindest ein erfahrener Sozialarbeiter den Bericht eingehend prüfen, bevor die künftigen Adoptiveltern kontaktiert werden. In einigen Staaten müssen die zugelassenen Organisationen der Zentralen Behörde eine Kopie des Berichts zur Stellungnahme vorlegen, bevor sie die künftigen Adoptiveltern kontaktieren dürfen.³³⁵ Der Bericht enthält üblicherweise sowohl soziale als auch medizinische Informationen und die Person, die die künftigen Adoptiveltern kontaktiert, sollte sich vergewissern, dass die medizinischen Daten der Familie auf angemessene Weise mitgeteilt werden.

526. Abhängig vom Gesundheitszustand des Kindes sollte die zugelassene Organisation möglicherweise ärztlichen und psychologischen Rat einholen, bevor sie die künftigen Adoptiveltern kontaktiert. Dies ist umso wichtiger, wenn es sich um ein Kind mit besonderen Bedürfnissen handelt. In jedem Fall aber sollten die Informationen über das Kind nur in Verbindung mit fachlichem Rat an die künftigen Adoptiveltern weitergegeben werden.

11.2.4 Annahme des vorgeschlagenen Kindes

527. Den künftigen Adoptiveltern sollte die Gelegenheit gegeben werden, Fragen zu stellen und der Sozialarbeiter/die Kontaktperson der zugelassenen Organisation sollte sicherstellen, dass die künftigen Adoptiveltern alle Informationen verstanden haben, bevor sie den Vorschlag annehmen. Der den künftigen Adoptiveltern eingeräumte Entscheidungszeitraum sollte angemessen sein, wobei gleichzeitig vermieden werden muss, dass das Kind zu lange warten muss. Dies ist besonders wichtig, wenn künftige Adoptiveltern Rat von Ärzten oder Psychologen einholen möchten.

528. In dieser Phase ist es auch angemessen, die künftigen Adoptiveltern an die vom Heimatstaat auferlegten Pflichten hinsichtlich der Einreichung von Nachbetreuungsberichten zu erinnern.

529. Wurde der Vorschlag angenommen, prüft die Zentrale Behörde oder die zuständige Behörde die Unterlagen und das Verfahren, bevor in Übereinstimmung mit Artikel 17 Buchstabe c des Übereinkommens die Zustimmung zur Fortsetzung des Adoptionsverfahrens gegeben wird.

530. In einigen Staaten stellt die zugelassene Organisation zur Unterstützung einen Kontakt zwischen der Familie und einer anderen, ehrenamtlich tätigen Familie her, die

³³³ Siehe die Antwort aus Australien auf Frage Nr. 5 im Fragebogen von 2005 (vgl. oben Fn. 3).

³³⁴ Zum Beispiel Spanien.

³³⁵ Ebenda.

bereits ein Kind aus demselben Land³³⁶ oder ein Kind in derselben Altersgruppe oder mit den gleichen besonderen Bedürfnissen adoptiert hat.

11.2.5 Vorbereitung der künftigen Adoptiveltern auf die Reise in den Heimatstaat

531. Die zugelassene Organisation sollte über die Einreisebestimmungen des Heimatstaates informiert sein und die künftigen Adoptiveltern bereits zu Beginn darüber in Kenntnis setzen.

532. Die zugelassene Organisation sollte künftige Adoptiveltern dazu anhalten, in den Heimatstaat zu reisen, um ihr Adoptivkind dort abzuholen, und ihnen bei der Organisation der Reise behilflich sein, zum Beispiel bei der Auswahl des besten Zeitpunkts für einen Besuch im Heimatstaat, des besten Transportmittels, bei notwendigen Visa, Gesundheitsfragen in Bezug auf den Heimatstaat³³⁷ und bei der Frage, wer im Notfall zu kontaktieren ist. Die Sicherheit der Adoptivfamilie während ihres Aufenthalts im Heimatstaat sollte vorrangig sein.

533. Heimatstaaten sollten künftige Adoptiveltern darüber informieren, ob es verpflichtend ist, dass sie ihr Kind persönlich abholen. Einige Eltern möchten nicht reisen und lassen das Kind lieber begleiten. Dies wird allerdings nicht als geeignete Verfahrensweise angesehen, weshalb die Reise mit Begleitung nur unter außergewöhnlichen Umständen in Betracht gezogen werden sollte.

534. Die künftigen Adoptiveltern sollten über die jeweils geltenden Einreisebestimmungen des jeweiligen Heimatstaates und über die Tatsache informiert werden, dass einige Heimatstaaten die künftigen Adoptiveltern erst dann einreisen lassen, wenn sie die offizielle Erlaubnis dafür haben.³³⁸

535. Die zugelassene Organisation sollte gemeinsam mit den betreffenden Behörden im Heimatstaat sicherstellen, dass das Wohl des Kindes nach der Inobhutnahme durch die künftigen Adoptiveltern im Heimatstaat und bei der Reise in den Aufnahmestaat sichergestellt ist.³³⁹

11.2.6 Den Abschluss aller Phasen des Adoptionsverfahrens durch die künftigen Adoptiveltern sicherstellen

536. Während der Vorbereitungsphase muss die zugelassene Organisation die künftigen Adoptiveltern über die nach der Ankunft des Kindes im Aufnahmestaat zu unternehmenden Schritte informieren, wie zum Beispiel rechtliche Schritte für den Fall, dass die Adoptionsentscheidung im Heimatstaat nicht erteilt wird, eine Umwandlung einer schwachen Adoption in eine Volladoption, oder ein Antrag auf Staatsangehörigkeit. Die zugelassene Organisation sollte mit den Eltern in Kontakt bleiben, um sicherzustellen, dass alle Schritte abgeschlossen werden. Bei Adoptionen nach dem Haager Übereinkommen geschieht die Anerkennung einer ausländischen Adoptionsentscheidung in Übereinstimmung mit Artikel 23 automatisch. Ein Anerkennungsverfahren im Aufnahmestaat ist nicht notwendig.

537. Aus Heimatstaaten wurde berichtet, dass es Fälle gab, in denen einem Kind die Staatsangehörigkeit der Adoptiveltern verweigert wurde oder in denen Adoptiveltern die Staatsangehörigkeit für das Kind nicht beantragt haben. Es ist zwingend notwendig, eine Situation zu vermeiden, in der das Kind im Aufnahmestaat keinen Rechtsstatus hat.³⁴⁰ Siehe auch Praxisleitfaden Nr. 1, Kapitel 8.4.5.

11.3 Phase nach der Adoption

³³⁶ Siehe z. B. die Antwort aus Deutschland auf Frage Nr. 58 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6).

³³⁷ Siehe im Allgemeinen die Antworten der Staaten auf Frage Nr. 57 im Fragebogen von 2009, ebenda.

³³⁸ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Rn. 433.

³³⁹ Art. 19.

³⁴⁰ Siehe zum Beispiel die Antwort aus Kanada (Ontario) auf Frage Nr. 57 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6), in der es insbesondere um die Zusatzaufgabe der zugelassenen Organisationen geht, über das Einwanderungsverfahren für das Kind zu informieren und dabei Hilfestellung zu leisten.

11.3.1 Nachbetreuung nach der Unterbringung und nach der Adoption

538. In der Vorbereitungsphase sollte die zugelassene Organisation mit den künftigen Adoptiveltern besprochen haben, dass nach der Unterbringung oder nach der Adoption möglicherweise Berichte und Beratungsdienste erforderlich sind. Eines der Hauptziele dieser Nachbetreuung ist es sicherzustellen, dass die Adoptivfamilien, die bei der Eingewöhnung Schwierigkeiten oder sonstige Probleme mit ihrem Adoptivkind haben, die Unterstützung bekommen, die sie für den Umgang mit diesen Problemen benötigen. Ebenfalls können Dienste angeboten werden, mithilfe derer die Beziehung des adoptierten Kindes zu und der Respekt vor seiner kulturellen Identität aufrechterhalten wird. Die zugelassene Organisation spielt eine wichtige Rolle dabei, Adoptivfamilien zu unterstützen und sie an Beratungsdienste im Aufnahmestaat zu verweisen.³⁴¹

539. Durch die Erfahrung der zugelassenen Organisationen bei der Vorbereitung und Unterstützung der Adoptiveltern während des Adoptionsverfahrens (Abschließen der Elterneignungsprüfung, Anleiten der Adoptiveltern hinsichtlich der Besonderheiten des Heimatstaats und Begleiten der Adoptiveltern in ihrer Entscheidung, ein vorgeschlagenes Kind anzunehmen) sind sie auch in der Lage, für die Zeit nach der Unterbringung und nach der Adoption Hilfe anzubieten. Im Gegensatz dazu sind Behörden, die für die Nachbetreuung nach der Unterbringung oder Adoption verantwortlich sind und die vor der Unterbringung oder Adoption nicht mit den künftigen Adoptiveltern zusammengearbeitet haben, nicht dazu in der Lage, da sie mit den besonderen Bedürfnissen der Familie und möglicherweise auch mit dem Heimatstaat des Kindes nicht vertraut genug sind, um die Situation nach der Unterbringung oder Adoption vollständig zu erfassen.

11.3.2 Nachbetreuungsberichte

540. Eines der größten Probleme für die Heimatstaaten entsteht, wenn die Aufnahmestaaten ihnen keine Nachbetreuungsberichte schicken. Die Übersendung der Berichte ist in vielen Heimatstaaten gesetzlich vorgeschrieben.

541. Wie wichtig die Übersendung von Nachbetreuungsberichten ist, wird seit der Verabschiedung des Haager Übereinkommens im Jahre 1993 und bei allen nachfolgenden Sitzungen der Spezialkommission diskutiert. Die Spezialkommission hat eine Reihe von Empfehlungen ausgesprochen. Ausführlich werden die Probleme im Praxisleitfaden Nr. 1 in Kapitel 9.3 (Nachbetreuungsberichte an den Heimatstaat) erörtert.³⁴²

542. Zu den wichtigsten Punkten gehören:

- Die Anforderungen des Heimatstaates sollten den Zentralen Behörden, den zugelassenen Organisationen und den künftigen Adoptiveltern deutlich dargelegt werden; und
- die Person, die Organisation oder die Behörde, die für die Übersendung der Berichte aus dem Aufnahmestaat zuständig ist, muss eindeutig bestimmt werden.

543. Wenn die künftigen Adoptiveltern das vorgeschlagene Kind annehmen, sollten sie über die Anforderungen und Verfahren in der Zeit danach informiert worden sein und eine Vereinbarung unterschrieben haben, in der sie bestätigen, ihren Pflichten nachzukommen. Der Sozialarbeiter oder der zuständige Sachbearbeiter bei der staatlichen Stelle, der gemäß Artikel 17 c) die Erlaubnis erteilt, sollte ebenfalls vollständig über die Verpflichtungen hinsichtlich der Follow-up-Berichte informiert sein.

544. Die Follow-up-Berichte werden zum Teil von der zugelassenen Organisation oder vom Sozialarbeiter des Sozialamts, zum Teil von der Familie selbst geschrieben. Es hat sich bewährt, dass alle Berichte von der zugelassenen Organisation im Aufnahmestaat gelesen und registriert werden, bevor sie an die zuständige Behörde im Heimatstaat geschickt werden. Während des Berichtszeitraums, der zwischen zwei und 18 Jahren dauern kann,

³⁴¹ In vielen Aufnahmestaaten ist die Bereitstellung von Diensten für die Zeit nach der Adoption eine Zulassungsbedingung. Siehe zum Beispiel die Antworten aus Belgien (Flämische und Französische Gemeinschaft), Dänemark und Italien auf Frage Nr. 58 im Fragebogen von 2009, ebenda.

³⁴² Siehe auch Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22).

bleibt der Kontakt zwischen der zugelassenen Organisation des Aufnahmestaates und der Adoptivfamilie bestehen.

545. Das Einreichen der Follow-up-Berichte ist in vielen Heimatstaaten gesetzliche Bedingung dafür, dass eine Adoption überhaupt genehmigt wird. Nachbetreuungsberichte können auch zu den Bedingungen zählen, die die zugelassene Organisation zu erfüllen hat, um im Heimatstaat eine Genehmigung zu erhalten. Werden die Berichte nicht eingereicht, kann der Heimatstaat der zugelassenen Organisation die Genehmigung entziehen.

KAPITEL 12 – ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN STAATEN, BEHÖRDEN UND ZUGELASSENEN ORGANISATIONEN

546. In diesem Kapitel wird erläutert, welche Kooperationsmaßnahmen die Vertragsstaaten ergreifen können, um die Arbeitsweise der zugelassenen Organisationen und dadurch die Adoptionsverfahren selbst zu verbessern. Eine Zusammenarbeit kann zwischen Heimat- und Aufnahmestaaten, zwischen Aufnahmestaaten oder zwischen Heimatstaaten erfolgen. Es kann auch eine Zusammenarbeit zwischen den Behörden dieser Staaten oder zwischen den Behörden und zugelassenen Organisationen oder den zugelassenen Organisationen untereinander geben.

12.1 Zusammenarbeit zwischen Heimat- und Aufnahmestaaten

12.1.1 Verpflichtung zur Zusammenarbeit

547. Im Übereinkommen ist zusätzlich zu dem bereits in seinem Namen implizierten Konzept der Zusammenarbeit in Artikel 1 Buchstabe b festgelegt, dass die Einrichtung eines Systems der Zusammenarbeit unter den Vertragsstaaten ein Ziel des Übereinkommens ist.³⁴³

548. In Artikel 7 Absatz 1 des Übereinkommens werden die Zentralen Behörden dazu aufgefordert, zusammenzuarbeiten und die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden in ihren Staaten zu fördern, um Kinder zu schützen und die anderen Ziele des Übereinkommens zu verwirklichen.

549. Artikel 7 Absatz 2 besagt seinerseits, dass die Zentralen Behörden unmittelbar geeignete Maßnahmen zu treffen haben, um Auskünfte über die Gesetzgebung ihrer Staaten auf dem Gebiet der Adoption zu erteilen und andere allgemeine Informationen, wie beispielsweise statistische Daten und Musterformblätter, zu übermitteln, so dass man einander über die Wirkungsweise des Übereinkommens unterrichtet und Hindernisse, die seiner Anwendung entgegenstehen, so weit wie möglich ausräumt.

550. Die Tatsache, dass Artikel 7 sich lediglich auf die nicht übertragbaren Pflichten der Zentralen Behörden bezieht, entlässt die zugelassenen Organisationen nicht aus ihrer Verpflichtung zur Zusammenarbeit, um die Ziele des Übereinkommens zu erreichen. Wie bereits erwähnt machen der Titel des Übereinkommens und seine Zielsetzungen in Artikel 1 deutlich, dass die Zusammenarbeit eine allgemeine Pflicht aller an Verfahren aus dem Übereinkommen beteiligten Akteure ist. Die Zentrale Behörde hat auch die Pflicht, die Zusammenarbeit zu fördern, einschließlich der Zusammenarbeit zwischen den zugelassenen Organisationen. Des Weiteren erfordern die Verfahrensschritte bei einer internationalen Adoption gemäß Artikel 14 bis 21 ein hohes Maß an Zusammenarbeit zwischen den Behörden oder Organisationen der betroffenen Staaten, unabhängig davon, ob sie nun von einer Zentrale Behörde oder einer zugelassenen Organisation verantwortet werden.

12.1.2 Zusammenarbeit und Mitverantwortung: gemeinsame Verantwortung fördern

551. Die Vertragsstaaten dürfen - um die Ziele des Übereinkommens im Hinblick auf den Schutz des Kindeswohls zu erreichen - nicht nur ihre eigenen konkreten Aufgaben übernehmen, sondern müssen sich Verantwortungsbereiche auch teilen. Im Wesentlichen bedeutet dies, dass sowohl Aufnahme- als auch Heimatstaaten eine gemeinsame Verantwortung dafür tragen, das Übereinkommen wie beabsichtigt umzusetzen, und dass eine Zusammenarbeit zwingend erforderlich ist, um ein effektives Regelwerk für internationale Adoptionen zu schaffen.

552. Bekanntermaßen setzt das Übereinkommen lediglich Mindestanforderungen fest; die Vertragsstaaten sind dazu angehalten, höhere Standards zu setzen. Man kann sagen, dass eine geteilte Verantwortung oder Mitverantwortung eine Form der Zusammenarbeit auf höherem Niveau darstellt. Im Übereinkommen wird nicht festgelegt, wie die Verpflichtung zur

³⁴³ Das Thema der Zusammenarbeit als ein Ziel und ein Grundsatz des Übereinkommens wird im Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22) in Kapitel 2.3 und als zentrales Arbeitsprinzip in Kapitel 3.3 erörtert.

Zusammenarbeit erfüllt werden soll, da die dem Übereinkommen eigene Flexibilität, einer großen Anzahl von Gesetzen und Verfahren zu entsprechen, erhalten werden muss. Im Erläuternden Bericht wird allerdings häufig von der Notwendigkeit einer Zusammenarbeit bei der Verteilung der Aufgaben gesprochen.³⁴⁴ Der Begriff „Mitverantwortung“ wird mittlerweile häufig verwendet, um das Konzept der geteilten Verantwortung zu beschreiben.³⁴⁵

553. Eines der wichtigen Ziele der Mitverantwortung ist es, die Aufnahmestaaten dazu anzuhalten zu akzeptieren, dass sie - da die Nachfrage nach internationalen Adoptionen ihren Ursprung in den Aufnahmestaaten hat und diese über die entsprechenden finanziellen Mittel und fachlichen Ressourcen verfügen - zusätzlich die Verantwortung dafür tragen, die Heimatstaaten bei der Verbesserung ihres Kinderschutzes und ihrer Adoptionssysteme zu unterstützen. Dies ist von grundlegender Bedeutung, wenn alle Schutzmechanismen des Übereinkommens greifen sollen. In der Praxis bedeutet dies, dass der Aufnahmestaat mittels seiner Zentralen Behörde oder seiner zugelassenen Organisationen Beschränkungen auferlegen und empfohlenen geeigneten Verfahrensweisen folgen muss. Dazu gehört die:

- Nichtausübung von Druck auf Heimatstaaten hinsichtlich der Bereitstellung eines „Angebots“ an Kindern, um die Nachfrage künftiger Adoptiveltern zu decken. Druck kann entweder vorsätzlich oder indirekt über Vetterwirtschaft oder Anreize für Beamte ausgeübt werden;³⁴⁶
- Anerkennung der Anforderungen der Heimatstaaten an die Profile und der Anzahl der adoptierbaren Kinder und der gewünschten Profile der künftigen Adoptiveltern; Nichtübersendung von Anträgen auf Adoption von Kindern, bei denen kein Bedarf für eine internationale Adoption besteht, und Absehen von der Übersendung einer unverhältnismäßig großen Zahl an Adoptionsanträgen;
- Anerkennung der Anforderungen der Heimatstaaten an die Profile und die Anzahl der zugelassenen Organisationen; Überprüfung der Anzahl der mit dem Heimatstaat in Verbindung stehenden zugelassenen Organisationen;
- proaktive Vorgehensweise bei der Aufdeckung von Missständen, um diese zu beseitigen und gegebenenfalls die Adoptionsarbeit oder die Zusammenarbeit mit einem nicht ordnungsgemäß arbeitenden Heimatstaat auszusetzen;³⁴⁷
- Zurverfügungstellung von besseren Ausbildungs- und Schulungsangeboten für zugelassene Organisationen, so dass diese ihre Verantwortung als an einem internationalen Vertrag beteiligte Parteien vollständig verstehen; und
- Verbesserung der Vorbereitung künftiger Adoptiveltern auf die tatsächlichen Gegebenheiten bei internationalen Adoptionen und angemessener Umgang mit ihren Erwartungen.

³⁴⁴ Siehe Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Randnummer 65, der sich auf Artikel 1 Buchstabe b bezieht und zum Ziel hat, „ein System der Zusammenarbeit unter den Vertragsstaaten einzurichten“ und somit deutlich macht, dass das Übereinkommen nicht für sich beansprucht, alle Probleme im Zusammenhang mit internationalen Adoptionen zu lösen und insbesondere nicht das für die Bewilligung der Adoption geltende Gesetz oder dessen Auswirkungen festlegen zu können. Nichtsdestotrotz geht man mit einigen Zuständigkeitsfragen indirekt um, z. B. indem die Verantwortung zwischen Heimat- und Aufnahmestaat aufgeteilt wird“. Siehe ebenfalls Randnummern 104, 173, 294, 307, 490 und 588 des Erläuternden Berichts.

³⁴⁵ Siehe Adoption: zu welchem Preis? (vgl. oben Fn. 62), wo man auf die Mitverantwortung der Aufnahmestaaten hinsichtlich der existierenden ungeeigneten Verfahrensweisen und des Kinderhandels eingeht (S. 3, 7-8 und 17). Siehe ebenfalls European Network of National Observatories on Childhood (ChildONEurope), *Guidelines on Post-adoption Services*, Florence, Litografia IP, 2007, abrufbar unter www.childoneurope.org unter „Issues“ und „Adoption“ (zuletzt besucht am 17. April 2012), wo auf Seite 24 festgestellt wird, dass „Dienste nach der Adoption in einem professionellen Rahmen und auf der Grundlage von Koordination, Vertrauen und Mitverantwortung zwischen Heimat- und Aufnahmestaaten erbracht werden sollten“. Bei dem Frankophonen Seminar im Juni 2009 in Bezug auf das Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Internationalen Adoption (Den Haag, 22. – 26. Juni 2009) entschieden sich Experten und Richter aus verschiedenen Ländern sowie Experten von Regierungs- und internationalen Nichtregierungsorganisationen einstimmig für die Verabschiedung der folgenden Empfehlung Nr. 5: „Die Teilnehmer unterstützen das Prinzip gemeinsamer Verantwortung, d.h. sie erkennen die Tatsache an, dass Aufnahme- und Heimatstaaten die Verantwortung für die Entwicklung von Schutzmechanismen und Verfahren zum Schutz des Kindeswohls teilen sollten.“ Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Seminars sind abrufbar auf der Seite der Haager Konferenz unter www.hcch.net unter „Auslandsadoption“.

³⁴⁶ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), insbesondere Kapitel 10.4.

³⁴⁷ Siehe Art. 33, der besagt, dass die einzelnen Missstände der zuständigen Behörde angezeigt werden und von dieser behoben werden.

554. Ihrerseits brauchen die Heimatstaaten den politischen Willen, Korruption und Missbrauch Einhalt zu gewähren, wobei die Aufnahmestaaten ihnen unterstützend zur Seite stehen sollten. Ausländische zugelassene Organisationen sind dazu verpflichtet, ihre Zentrale Behörde über Korruption und Missbrauch in den Heimatstaaten zu informieren. Des Weiteren müssen die Heimatstaaten gegebenenfalls:

- Anträge von Aufnahmestaaten oder zugelassenen Organisationen ablehnen, die die Anforderungen nicht erfüllen;
- unangemessenem Druck durch Aufnahmestaaten und zugelassene Organisationen standhalten, durch den die „Lieferung“ von Kindern aufrechterhalten werden soll;
- nur mit den professionellsten Behörden und Organisationen zusammenarbeiten; und
- andere Heimatstaaten um Informationen über bestimmte zugelassene Organisationen bitten.

555. Eine effektive Zusammenarbeit und die Übernahme von Verantwortung verlangen, dass alle Seiten gewillt sind, die Interessen der in den Heimatstaaten lebenden Kinder über die politischen Interessen zu stellen, die Zentralen Behörden manchmal entgegenstehen. Dies ist nicht einfach, wenn es eine aktive und einflussreiche Lobby gibt. Dennoch können Aufnahmestaaten einen solchen Prozess beginnen, indem sie die Öffentlichkeit besser über internationale Adoptionen informieren, beispielsweise darüber, dass die Zahl der Inlandsadoptionen in den Heimatstaaten steigt und es deshalb weniger gesunde Babys gibt, die einer internationalen Adoption bedürfen; dass heutzutage mehr Kinder mit besonderen Bedürfnissen für eine internationale Adoption zur Verfügung stehen; dass Kinder in Waisenheimen nicht immer Waisen sind und dass nicht unbedingt alle obdachlosen Kinder oder Kinder in Waisenhäusern verlassen wurden und für eine Adoption in Frage kommen.

556. Mitverantwortung bedeutet auch, dass die Vertragsstaaten hinsichtlich der Anzahl der für ein bestimmtes Gebiet erteilten Zulassungen und Genehmigungen sehr aufmerksam sind, beim Austausch von Informationen stets die Bedürfnisse der Kinder aus diesem Gebiet, die tatsächlich für eine Adoption in Frage kommen, berücksichtigen und Konkurrenz zwischen den zugelassenen Organisationen um die adoptierbaren Kinder vermeiden.

557. Mitverantwortung zu tragen kann auch heißen, eine einheitliche Terminologie zu erarbeiten. Genauso, wie zum Beispiel der Begriff Kindeswohl nicht in allen Vertragsstaaten gleich ausgelegt wird, wird auch der Begriff „unstatthafter Vermögensvorteil“ nicht in allen Staaten gleich verstanden. Aufnahme- und Heimatstaaten sollten dieses Problem offen angehen, es besprechen und sich auf allgemeine Rahmenbedingungen einigen, um die Übereinstimmung mit dem Übereinkommen in dieser Hinsicht sicherzustellen.³⁴⁸ Kapitel 8 (Kosten einer internationalen Adoption) gibt einige Denkanstöße, die zu einem offenen Dialog verhelfen können.

12.1.3 Verbesserung des Informationsaustausches

558. Wenn Mitverantwortung als eine weiterentwickelte Form der Zusammenarbeit gelingen soll, müssen die Staaten die politischen, sozialen, rechtlichen und kulturellen Gegebenheiten der anderen Staaten kennen und verstehen. Eine gute, offene und ehrliche Kommunikation und ein ständiger Austausch von Informationen zwischen den Staaten, die durch fachbezogene Arbeitssitzungen in den Aufnahme- und Heimatstaaten ergänzt werden, sorgen für die Vertiefung von Kenntnissen und Verständnis auf beiden Seiten.

559. Die Gründe für die Verbesserung des Informationsaustausches zwecks effektiverer Kontrolle der zugelassenen Organisationen wurden in Kapitel 7.4 dieses Leitfadens dargelegt. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass transparente Beziehungen zwischen den Vertragsstaaten zu einer besseren Kontrolle der Arbeit zugelassener Organisationen und einer Verbesserung der Qualität ihrer Arbeit beitragen.

³⁴⁸ Andererseits besagt das Fakultativprotokoll des UNKRÜ über den Verkauf von Kindern in Artikel 2 Buchstabe a deutlich: „Verkauf von Kindern bedeutet jede Handlung oder jedes Geschäft, mit denen ein Kind gegen Bezahlung oder für eine andere Gegenleistung von einer Person oder Personengruppe an eine andere übergeben wird.“

560. Der Informationsaustausch zwischen Heimat- und Aufnahmestaaten, einschließlich des Austausches der von zugelassenen Organisationen erhaltenen Informationen, ist eine wichtige Maßnahme, um ein effektives System zur Verbesserung der Verfahrensweisen und zur Vermeidung von Missbräuchen des Übereinkommens aufzubauen. Zugelassene Organisationen sind Zeugen dessen, was tatsächlich im Bereich der internationalen Adoption geschieht, und können die zuständigen Behörden über geeignete und ungeeignete Verfahrensweisen informieren. Vereinzelte ungeeignete Verfahrensweisen können möglicherweise durch die zugelassenen Organisationen selbst korrigiert werden, systemische Probleme erfordern aber die Intervention der staatlichen Stellen und manchmal auch der Regierungen der betreffenden Staaten.

561. Die Vertragsstaaten, die Offenheit und Transparenz untereinander befürworten, können so den Entscheidungsfindungsprozess im Hinblick auf zugelassene Organisationen, z. B. bezüglich der Erteilung oder Ablehnung von Zulassungen oder deren Verlängerung, der Fortführung oder des Stopps von Adoptionen oder gegebenenfalls sonstiger korrektiver Maßnahmen, verbessern. Ein ständiger Austausch von Informationen fördert einen konstruktiven Ansatz für die Zusammenarbeit zwischen den Staaten sowie einen dynamischen Prozess zur Verbesserung des Systems internationaler Adoptionen.

562. Der häufige Austausch zwischen den Vertragsstaaten, ihren Zentralen Behörden und den zugelassenen Organisationen kann auch zu einer besseren Vorbereitung der künftigen Adoptiveltern beitragen, da die ihnen zur Verfügung gestellten Informationen unabhängig von der Quelle dann so aktuell, einheitlich und genau wie möglich sind.

563. Ein Austausch von Informationen bedeutet aber auch, dass auf eine Anfrage eine unverzügliche Antwort folgt. Unsere heutige Technologie kann Entfernungs- und Zeitonenprobleme reduzieren und ihre Nutzung als Kommunikationsmittel zwischen Zentralen Behörden und zugelassenen Organisationen sollte selbstverständlich sein. Es sollte aber auch kein Hindernis für den notwendigen Austausch von Informationen darstellen, wenn in manchen Fällen moderne Kommunikationstechnologie nicht vorhanden ist.

12.1.4 Die Bedeutung persönlicher Besuche

564. Die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten funktioniert am besten, wenn Behörden und Organisationen in den Aufnahme- und Heimatstaaten sich treffen und besprechen und Vereinbarungen bezüglich einzelner Bereiche der Zusammenarbeit im Bereich internationaler Adoptionen treffen können.

565. Solche Besuche sind ein ausgezeichnetes Mittel, um eine vertrauensvolle Beziehung zwischen der Zentralen Behörde des Heimatstaates, der Zentralen Behörde des Aufnahmestaates und den zugelassenen Organisationen herzustellen und aufrechtzuerhalten. Neben dem erleichterten Informationsaustausch ermöglichen Treffen dieser Art auch den notwendigen Einblick in die Kinderschutzsysteme der betreffenden Staaten sowie in die rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten im Hinblick auf die Adoptionsverfahren des jeweils anderen Staates.

566. Behörden können persönliche Treffen nutzen, um Wege zu besprechen, mittels derer der Aufnahmestaat den Heimatstaat bei der Verbesserung seines Kinderschutz- und Adoptionssystems unterstützen kann.³⁴⁹ Solche Treffen sollten allerdings nicht in der Annahme abgehalten werden, dass der betreffende Aufnahmestaat dann mehr Kinder zugeteilt bekommt.

12.2 Zusammenarbeit der Aufnahmestaaten

12.2.1 Zusammenarbeit: Zentrale Behörden

³⁴⁹ Siehe ebenfalls Kapitel 12.5 in diesem Leitfaden.

567. So wichtig die Zusammenarbeit der Aufnahme- und Heimatstaaten ist, um sicherzustellen, dass sich zugelassene Organisationen oder andere Behörden an die Anforderungen des Übereinkommens halten, so wichtig ist auch die Zusammenarbeit der Aufnahmestaaten, um die Verfahren zu optimieren und die Heimatstaaten zu unterstützen. Dies betrifft auch Maßnahmen zur Reduzierung des auf die Heimatstaaten ausgeübten Drucks.³⁵⁰

568. Die derzeitige Situation bei internationalen Adoptionen zeigt ein wachsendes Ungleichgewicht zwischen der Anzahl und dem Profil der Kinder, die tatsächlich einer Adoption bedürfen, und der Anzahl der Eltern, die ein Kind adoptieren möchten. Diese Diskrepanz erzeugt Spannungen zwischen den Aufnahmestaaten und ihren zugelassenen Organisationen, die jede auf ihre Weise versuchen, dem politischen Druck und dem Druck durch die künftigen Adoptiveltern, die in einer Adoption die letzte Möglichkeit sehen, sich ihren Kinderwunsch zu erfüllen, standzuhalten. Das Ergebnis ist, dass sich Aufnahmestaaten und zugelassene Organisationen manchmal wie Wettbewerber auf dem freien Markt verhalten, und nicht wie Institutionen, welche der Auftrag eint, dem Kindeswohl zu dienen.

569. Eine öffentliche Zusammenarbeit der Aufnahmestaaten zugunsten eines bestimmten Heimatstaates hätte auch positive Auswirkungen auf die zugelassenen Organisationen.

570. Verschiedene Konstellationen können an dieser Stelle angesprochen werden. Wenn z. B. ein Heimatstaat im Hinblick auf seine Adoptionstätigkeiten fragwürdig erscheint, können sich die Zentralen Behörden der Aufnahmestaaten gegenseitig über bestehende Risiken informieren und Wege suchen, um gemeinsam Lösungen zu finden. Sie können sich auf gemeinsame Aktionen hinsichtlich des betreffenden Staates einigen und zusammen strategische Stellungnahmen abgeben, Lösungen finden und Vorgehensweisen entwickeln.³⁵¹ Wenn die Situation wegen unsicherer Adoptionen eine ernsthafte Bedrohung für die Rechte und Interessen schutzbedürftiger Kinder, ihrer leiblichen Eltern und der künftigen Adoptiveltern darstellt, können die Aufnahmestaaten gemeinsam handeln und sich, wenn dies notwendig erscheint, auf die Bedingungen eines möglichen Moratoriums einigen, um den nicht mit dem Übereinkommen übereinstimmenden Vorgehensweisen entgegenzuwirken.

571. Einige konkrete Beispiele für öffentliche Zusammenarbeit zwischen Aufnahmestaaten finden sich beim Technischen Assistenzprogramm zum Auslandsadoptionsübereinkommen (ICATAP) des Ständigen Büros. Das Programm hat sich in mehreren Ländern, in denen es zum Einsatz kam, auf internationale Beratergruppen gestützt.³⁵² Diese Gruppen trafen sich, um die Situation in diesen Ländern mit den jeweils Beteiligten zu besprechen, eine gemeinsame Herangehensweise zu finden und technische Hilfe anzubieten. Auch kleinere, internationale Expertengruppen arbeiteten mit, um z. B. rechtliche Hilfestellung bei Gesetzentwürfen zu geben. An beiden Arten von Treffen nahmen auch ein oder zwei Experten anderer Heimatstaaten der Region teil.

572. Eine größere Gruppe „befreundeter Länder“ bildete eine „Koalition hilfsbereiter Staaten“, um Guatemala zu einem für das Land kritischen Zeitpunkt bei seiner Reform im Bereich der internationalen Adoption zu unterstützen.³⁵³ Die Mitglieder der Gruppe, die innerhalb der diplomatischen Delegationen in Guatemala für die Bereiche Kinder und soziale Probleme verantwortlich waren und eng mit ihren Zentralen Behörden zusammenarbeiteten, trafen sich persönlich in Guatemala.

573. Eine ähnliche Form der öffentlichen Zusammenarbeit hat sich unabhängig davon mit Nicht-Vertragsstaaten entwickelt. In mehreren Staaten³⁵⁴ arbeiten die diplomatischen

³⁵⁰ In Europa halten die europäischen Zentralen Behörden jährliche Treffen ab. Im April 2010 fand erstmals ein ähnliches Treffen der lateinamerikanischen Zentralen Behörden in Santiago de Chile statt.

³⁵¹ Diese Herangehensweise wurde mit einigem Erfolg durch das Ständige Büro mit Hilfe des Technischen Assistenzprogramms zum Auslandsadoptionsübereinkommen (ICATAP) getestet, um Länder dazu anzuhalten, positiv auf die Notwendigkeit von Reformen zu reagieren.

³⁵² Zum Beispiel Guatemala, Haiti und Kambodscha.

³⁵³ Bei der Spezialkommission von 2005 bat die Regierung von Guatemala um Hilfe. Mit der Verabschiedung der Empfehlung Nr. 22 wurde Hilfe beschlossen, siehe Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Spezialkommission von 2005 (vgl. oben Fn. 5).

³⁵⁴ Zum Beispiel Haiti, Nepal und Vietnam. Vietnam ratifizierte das Übereinkommen am 1. November 2001.

Vertretungen der Aufnahmestaaten mit Unicef, den Zentralen Behörden und anderen Fachleuten zusammen, um Reformen und Fortschritte im Hinblick auf die Ratifizierung des Übereinkommens voranzutreiben.

574. Eine gute Zusammenarbeit der Aufnahmestaaten kann auch dadurch erreicht werden, dass Informationsmaterial zu geeigneten Verfahrensweisen ausgetauscht und unter den zugelassenen Organisationen verteilt wird. Da letztlich die Zentralen Behörden eine entsprechende Qualität der von den zugelassenen Organisationen angebotenen Dienste gewährleisten müssen, sollten sie auch sicherstellen, dass die zugelassenen Organisationen auf dem Gebiet der Adoption laufend geschult werden. Die Verbreitung von Informationen ist in erster Linie Aufgabe der Zentralen Behörden.

12.2.2 Zusammenarbeit: Zugelassene Organisationen

575. Wenn Zentrale Behörden mit dem gemeinsamen Ziel zusammenarbeiten, in einem bestimmten Heimatstaat Verbesserungen zu ermöglichen, müssen sie auch ihre zugelassenen Organisationen auf dieses Ziel einstimmen. In dieser Hinsicht sollten zugelassene Organisationen, die im betreffenden Heimatstaat tätig sind, über Sinn und Zweck, Probleme sowie Lösungsvorschläge informiert werden. In der Regel werden sie an einer Lösung beteiligt werden müssen.

576. Um die zugelassenen Organisationen bei ihrer Verpflichtung zu unterstützen, die Qualität bei der Anwendung des Übereinkommens zu verbessern, können die Zentralen Behörden der Aufnahmestaaten ihnen beispielsweise dabei helfen, einen gemeinsamen beruflichen Verhaltenskodex zu erarbeiten.³⁵⁵ Ein solcher Kodex wäre für die leitenden Angestellten der Organisationen und die Mitarbeiter im Aufnahmestaat sowie für deren Vertreter und Mitarbeiter im Heimatstaat verbindlich.³⁵⁶

577. Berufliche Verhaltensregeln können grundlegende ethische Probleme zwar nicht lösen, ihre primäre Aufgabe ist jedoch, Mindeststandards für Kompetenz, geeignete Verfahrensweisen und Kontrolle zu setzen. Wenn die zugelassenen Organisationen einen solchen Kodex für sich übernehmen, stellen sie damit Reife und die Fähigkeit, sich zu einem allgemeinen Konsens und ethischen Prinzipien zu verpflichten, unter Beweis.

578. Aus denselben Überlegungen heraus sollten die Zentralen Behörden der Aufnahmestaaten Schulungen, Beratungen und Besprechungen mit zugelassenen Organisationen anbieten. Der Dialog mit und unter den Organisationen würde zweifellos zur Stärkung guter Verfahrensweisen führen und eine Partnerschaft mit gemeinsamen Zielen in einer Atmosphäre des Respekts für die jeweilige Unabhängigkeit begünstigen.

579. Ebenso sollten Aufnahmestaaten häufiger die Gelegenheit ergreifen, untereinander Erfahrungen, Fachwissen und Ideen auszutauschen und zugelassene Organisationen ermutigen, dies auch mit Organisationen in anderen Aufnahmestaaten zu tun.³⁵⁷

580. Diese gemeinsamen Arbeitstreffen sollen ein Bewusstsein dafür wecken, dass Aufnahmestaaten und zugelassene Organisationen aufgrund ihrer strategischen Position bei dieser Maßnahme zum Kinderschutz, die die internationale Adoption ja darstellt, äußerst wichtig sind.

581. Das Ergebnis dieser partnerschaftlich geleisteten Arbeit wäre die Verbesserung aller Verfahrensweisen, das Abstimmen von Abläufen, die Vereinheitlichung von Vorgehensweisen und die effizientere Gestaltung des gesamten vorhandenen Systems. Man könnte beispielsweise die Standards für die Erarbeitung von Diensten für künftige Adoptiveltern vereinheitlichen, mehr Unterstützung für hilfebedürftige künftige Adoptiveltern, mehr Hilfe für Familien bei der Integration der Adoptivkinder und mehr Programme zur Berufsausbildung anbieten sowie Informationsbroschüren erstellen. Auch die Zusammenarbeit bei der

³⁵⁵ Ist der gesetzliche Rahmen umfassend und übt die Zentrale Behörde strikte Kontrolle aus, ist ein Verhaltenskodex möglicherweise nicht notwendig.

³⁵⁶ Ein solcher Kodex wurde beispielsweise von der EurAdopt erarbeitet. Siehe die Ethical Rules von EurAdopt (vgl. oben Fn. 29), Artikel 16 – 28.

³⁵⁷ Z. B. EurAdopt, deren Mitglieder sich regelmäßig treffen. Dies tut auch eine kleinere Gruppe, der Nordic Adoption Council. Zentrale Behörden werden üblicherweise zu diesen Treffen eingeladen.

Initiierung von Forschungsprojekten und der Änderung von Gesetzen könnte verbessert werden.

12.2.3 Zusammenarbeit der zugelassenen Organisationen und Zentralen Behörden in den Aufnahmestaaten

582. Zentrale Behörden und zugelassene Organisationen sollten im Sinne einer konstruktiven Partnerschaft zusammenarbeiten, um Spannungen und ein Konkurrenzdenken zu vermeiden.

583. Zugelassene Organisationen haben möglicherweise bessere Kenntnisse über und mehr Erfahrungen mit den Systemen bestimmter Heimatstaaten als ihre Zentralen Behörden und auch eine engere Beziehung zu der Zentralen Behörde des Heimatstaates, weshalb die jeweilige zugelassene Organisation hohes Vertrauen genießt. Dies ist nicht überraschend, wenn die zugelassenen Organisationen den Behörden regelmäßig Besuche abstatten. Die Zentrale Behörde und die zugelassenen Organisationen im Aufnahmestaat sollten Informationen und Erfahrungen, die die zugelassenen Organisationen sammeln konnten, austauschen, wobei dieser Informationsaustausch dem Adoptionswesen in dem betreffenden Heimatstaat zugutekommen sollte.

584. Andererseits sind Zentrale Behörden in Aufnahmestaaten möglicherweise aufgrund fehlender Mittel nicht in der Lage, die Heimatstaaten zu besuchen, Vertreter der Zentralen Behörden der Heimatstaaten einzuladen oder bei der Stärkung des Kinderschutzes in den Heimatstaaten (insbesondere in „neuen“ Heimatstaaten) zu helfen.

585. Womöglich verfügen jedoch einige der zugelassenen Organisationen über die Kenntnisse, die Erfahrungen und die Möglichkeiten, diese Aufgaben zu bewältigen. Wünschenswert wäre es, wenn sie eng mit den jeweiligen Zentralen Behörden zusammenarbeiten würden, um alle Möglichkeiten, einem Heimatstaat bei der Stärkung seiner Systeme und bei der Verbesserung seiner Verfahren zu helfen, auszuschöpfen.

586. Wurde mehr als einer zugelassenen Organisation die Genehmigung erteilt, in demselben Heimatstaat tätig zu sein, sollte die Zentrale Behörde im Aufnahmestaat von diesen Organisationen ein hohes Maß an Zusammenarbeit, Kommunikation und häufige Treffen verlangen, um eine Einheitlichkeit von Diensten und Vorgehensweisen im Heimatstaat und einen Informations- und Erfahrungsaustausch zu gewährleisten. Hierdurch werden auch ungeeignete Verfahrensweisen in den Heimatstaaten vermieden, wie z. B. widersprüchliche Auskünfte, die im Heimatstaat über den jeweiligen Aufnahmestaat erteilt werden, was zu Verwirrungen führt. Die Behörden in den Heimatstaaten können außerdem viel Zeit sparen, wenn sie dieselben Fragen nicht zweimal beantworten müssen.

587. Um Verfahrensweisen zu verbessern, sollte es für die zugelassenen Organisationen möglich sein, Unregelmäßigkeiten direkt an die zuständigen Vollzugsbehörden und gleichzeitig an ihre Zentrale Behörde zu melden. Diese Aufgabe sollte nicht nur den Zentralen Behörden vorbehalten sein.

12.3 Zusammenarbeit zur Erreichung geeigneter Verfahrensweisen

12.3.1 Aufnahmestaaten sollten keinen Druck auf Heimatstaaten ausüben

588. Das Problem der Ausübung von Druck vonseiten der Aufnahmestaaten auf die Heimatstaaten wird in diesem Leitfaden oft erwähnt.³⁵⁸ Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Druck zunimmt, wenn es zu viele zugelassene Organisationen gibt, die im Wettbewerb um eine begrenzte Anzahl adoptierbarer Kinder stehen, wenn zu viele Anträge künftiger Adoptiveltern eingehen, wenn Anträge von ungeeigneten Antragstellern, die nicht ordnungsgemäß bewertet oder vorbereitet wurden, eingereicht werden, oder wenn Anträge auf Adoption von Kindern gestellt werden, die keiner internationalen Adoption bedürfen. Es gibt mehrere empfehlenswerte Verfahrensweisen zur Lösung dieser Probleme.

³⁵⁸ Siehe zum Beispiel Kapitel 3.4.2, 4.3, 5.2.3, 6.1, 7.4.4, 8.1, 9.7 und 12.1.2.

589. Druck auf die Heimatstaaten kann auch dadurch entstehen, dass Angebote von „Entwicklungshilfe“, Beiträge und Spenden an die Erwartung geknüpft werden, dass eine bestimmte Anzahl von Kindern oder ein bestimmtes Kind zugewiesen wird oder eine Unterbringung vorangetrieben wird. Auch kann durch häufige Telefonanrufe, häufige Bitten um Besprechungstermine oder um eine schnellere Bearbeitung von Anträgen direkt Druck auf Zentrale Behörden ausgeübt werden.

590. Die Zentralen Behörden aller Staaten werden dazu angehalten, besser miteinander zu kommunizieren, um die Bedürfnisse des Heimatstaates zu verstehen und sich darüber zu informieren, wie man mit der Anzahl von Organisationen umgeht, die eine Zulassung oder Genehmigung wünschen. Heimatstaaten sollten die Anzahl der zugelassenen Organisationen auf ein angemessenes Maß beschränken, um den Aufbau von auf Vertrauen und Verständnis basierenden Partnerschaften zu ermöglichen.

591. Die Heimatstaaten sollten ihren Behörden ein stärkeres Mandat geben, damit diese den ausländischen zugelassenen Organisationen Bedingungen und minimale Standards auferlegen können. Immer sollten Fachwissen und Erfahrung verlangt werden. In einigen Heimatstaaten gibt es umfassende Kriterien, die ausländische zugelassene Organisationen erfüllen müssen, um eine Genehmigung zu erhalten.³⁵⁹

592. Die Anzahl der von jeder ausländischen zugelassenen Organisation benötigten Anträge kann leicht mittels eines schriftlichen Vertrages oder einer Grundsatzvereinbarung festgelegt werden, die je nach Bedarf vom Heimatstaat abgeändert und der Zentralen Behörde des Aufnahmestaates mitgeteilt werden kann. Diese Vereinbarungen müssen ernst genommen werden. Hält die zugelassene Organisation im Aufnahmestaat sie nicht ein, sollte die Zentrale Behörde des Aufnahmestaates darüber informiert und der Entzug der Genehmigung für die Arbeit im Heimatstaat in Betracht gezogen werden.

593. Vertreter der zugelassenen Organisationen sollten den Heimatstaaten zum besseren Verständnis der Gegebenheiten und des Systems vor Ort mindestens einmal im Jahr einen Besuch abstatten.³⁶⁰ Zwar wird dadurch womöglich Druck auf den jeweiligen Heimatstaat ausgeübt, dennoch überwiegen die Vorteile solcher Treffen für beide Seiten. Behörden sollten ihr Möglichstes tun, um an den Treffen teilnehmen zu können, da durch sie die Arbeitsbeziehungen aufrechterhalten und verbessert sowie Umstände deutlich gemacht und Verfahren optimiert werden können.

594. Hat ein Heimatstaat seine Auswahlkriterien für künftige Adoptiveltern veröffentlicht, sollte von diesem Heimatstaat nicht erwartet werden, dass er Anträge von ungeeigneten Antragstellern bearbeitet. Diese Anträge zeugen von schlechter Vorbereitung oder fehlender Kenntnis oder Professionalität seitens der zugelassenen Organisation der künftigen Adoptiveltern. Ebenfalls wird deutlich, dass auf die begrenzten Ressourcen des Heimatstaates keine Rücksicht genommen wird. Die Behörden oder zugelassenen Organisationen in den Aufnahmestaaten müssen gegebenenfalls weitere Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass für jeden Heimatstaat nur geeignete künftige Adoptiveltern ausgewählt werden.

³⁵⁹ In Ecuador dürfen zum Beispiel nur maximal acht ausländische zugelassene Organisationen eine Genehmigung dafür erhalten, in dem Land tätig zu werden (vgl. oben Fn. 106). Kenia hat besondere Kriterien für die Zulassung eigener zugelassener Organisationen und ausländischer zugelassener Organisationen festgelegt. Für Beispiele aus anderen Heimatstaaten, die Kriterien für die Genehmigung ausländischer zugelassener Organisationen erarbeitet haben, siehe die Antworten der Staaten auf Frage Nr. 23 im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6), insbesondere: Costa Rica (festgelegt im *Reglamento para los procesos de Adopción Nacional e Internacional*, Artikel 89, abrufbar über das costa-ricanische Rechtsportal unter www.pgr.go.cr (zuletzt besucht am 1. Mai 2012)); Kolumbien (festgelegt im *Lineamiento Técnico del Programa de Adopciones verabschiedet von der ICBF*, abrufbar unter www.icbf.gov.co unter „Familia y Sociedad“ und „Programa de Adopciones y Restitución Internacional“ (zuletzt besucht am 1. Mai 2012)); Litauen (festgelegt in der *Specification of the Procedure for Granting Authorisation to Foreign Institutions in Respect of Inter-country Adoption in the Republic of Lithuania*, abrufbar unter www.vaikoteises.lt/en unter „Adoption“ und „Authorized Organizations“ (zuletzt besucht am 1. Mai 2012)); und die Philippinen (siehe Anhänge 2A und 2B).

³⁶⁰ In Kapitel 4.4 wird ebenfalls angegeben, dass es als geeignete Verfahrensweise für eine zugelassene Organisation gesehen wird, vor dem Antrag auf Genehmigung, (mithilfe von Besuchen und Erkundungen) festzustellen, ob ihre Dienste in einem Heimatstaat überhaupt benötigt werden.

595. Wenn weiterhin Anträge auf Vermittlung von Kindern, die nicht in das Profil passen, an einen Heimatstaat geschickt werden, kann vom Heimatstaat nicht erwartet werden, dass er diese Anträge bearbeitet.

12.4 Zusammenarbeit der Heimatstaaten oder „horizontale Zusammenarbeit“

596. Eine andere Art der Zusammenarbeit, die immer häufiger wird, ist die Zusammenarbeit der Heimatstaaten. In diesem Fall kann die Zusammenarbeit eines Heimatstaates mit größeren Problemen und eines Heimatstaates mit einer langen Adoptionstradition, der Schwierigkeiten und Missbräuche überwunden und geeignete Verfahrensweisen erarbeitet hat, aufgebaut werden.

597. Diese Art der Zusammenarbeit wird von den Heimatstaaten sehr geschätzt, da hier keine versteckte Absicht zu vermuten ist und damit nicht die direkte oder indirekte Suche nach „adoptierbaren Kindern“ einhergeht. Üblicherweise besteht diese Zusammenarbeit in technischer Hilfe und nicht in der Bereitstellung von Geldern. Erfahrene Fachleute aus einem Heimatstaat mit bewährten Verfahrensweisen können den Heimatstaat mit Problemen bei seiner Arbeit unterstützen, Erfahrungen teilen und Empfehlungen aussprechen, wie Schwierigkeiten überwunden werden könnten. Fachleute aus dem Heimatstaat mit Entwicklungsbedarf können außerdem in den Heimatstaat mit geeigneten Verfahrensweisen reisen, um so mehr über den Kinderschutz und die Adoptionsverfahren in diesem Staat zu erfahren.

598. Diese Art der Zusammenarbeit kann auf informellem Wege erfolgen, innerhalb des ICATAP oder auf der Grundlage eines bilateralen Kooperationsabkommens. Im Falle von Guatemala haben sich zwei Länder der Region (Chile und Kolumbien) aktiv am ICATAP-Programm für technische Hilfe für Guatemala beteiligt. Die Haager Konferenz und/oder Unicef haben in diesen Fällen die Reisekosten übernommen und der entsendende Heimatstaat hat die Arbeitszeit seiner Fachleute zur Verfügung gestellt. Die Folge dieser frühen Zusammenarbeit zwischen Guatemala und Chile war, dass beide Länder später ein Kooperationsabkommen geschlossen haben.

599. Im Fall Kambodschas bot die Zentrale Behörde der Philippinen technische Hilfe im Rahmen des ICATAP-Programms an. Ebenfalls leisteten die Philippinen Vietnam und Nepal technische Hilfe.

12.5 Andere Formen der Zusammenarbeit

600. Aus Treffen und dem direkten Kontakt der einzelnen Zentralen Behörden können unerwartete Möglichkeiten der Zusammenarbeit entstehen. Aus einer Studienreise ergab sich ein interessantes Projekt zwischen Quebec (Kanada) und Litauen. Als die zuständigen Personen aus Litauen Quebec besuchten, erfuhren sie von den sozialen Diensten im Bereich des Kinderschutzes und äußerten Interesse an einer Schulung ihrer Sozialarbeiter. In Zusammenarbeit mit den verschiedenen Beteiligten wurde ein auf den konkreten Bedarf zugeschnittenes Schulungsprogramm erarbeitet. Ein Team aus Fachleuten aus Quebec reiste nach Litauen und konnte so 60 litauische Sozialarbeiter im Bereich der Adoption weiterbilden. Wohlgemerkt war es Litauens Ziel, seine Sozialarbeiter im Hinblick auf Inlandsadoptionen zu schulen.

601. Eine weitere positive Form der Zusammenarbeit, die sich gelegentlich aus persönlichen Treffen ergibt, äußert sich darin, dass die Zentrale Behörde eines Aufnahmestaates die Teilnahme eines Heimatstaates an Konferenzen und Seminaren über verschiedene Themen im Bereich der internationalen Adoption sowie an Sitzungen der Spezialkommission in Den Haag finanziell unterstützt. Es erweitert den Dialograhmen, wenn die Heimatstaaten in größerer Zahl bei diesen Foren vertreten sind, und stellt außerdem eine Form der Fortbildung dar.

12.6 Zusammenarbeit beim Umgang mit schweren Mängeln und Missständen

602. Die Vertragsstaaten haben dem Wunsch Ausdruck verliehen, die Zusammenarbeit zu verbessern, wenn es um Fälle schweren Missbrauchs der Rechte einer der Parteien oder um schwere Verfahrensmängel geht.³⁶¹ Zugelassene Organisationen, die enge Beziehungen zu den Adoptivfamilien und den Vertretern und Partnerorganisationen in den Heimatstaaten pflegen, müssen in Fällen, in denen es um die Verbesserung der Zusammenarbeit geht, beteiligt werden.

603. Häufig handelt es sich um Fälle von Entführung, Verkauf von oder Handel mit Kindern, in denen die Fakten allerdings erst dann bekannt werden, wenn das Kind bereits in die Adoptivfamilie integriert ist, die Sprache erlernt hat und den Adoptiveltern Einzelheiten über seine Herkunft erzählen kann.

604. Die Situation wird möglicherweise noch verschärft, wenn ein Kind, das eigentlich nicht für eine Adoption in Frage kam, rechtswidrig von seiner Familie getrennt wurde. Es scheint dann „Anpassungsschwierigkeiten“ in der Adoptivfamilie zu haben, versteht aber in Wirklichkeit einfach nicht, warum es sich in einer fremden Familie befindet, und ist traurig, weil es von seiner Familie getrennt wurde.

605. Die leiblichen Eltern des Kindes fühlen sich machtlos. Sie sind oft mittellos oder bildungsfern. Möglicherweise wissen sie überhaupt nicht, dass ihr Kind im Ausland adoptiert wurde, weil das Kind z. B. in einem Internat lebte, um eine Schulbildung zu erlangen. Ist ihnen bewusst, dass ihr Kind entführt und für eine internationale Adoption freigegeben wurde, wissen sie möglicherweise nicht, was sie tun können. Behörden vor Ort können oder wollen ihnen vielleicht nicht helfen. Verantwortliche und andere Personen im Heimatstaat helfen ihnen nicht, weil sie der Meinung sind, das Kind habe Glück, wenn es von einer westlichen Familie adoptiert werde und dadurch bessere Zukunftsaussichten habe.

606. Die Adoptivfamilie wird sicherlich bestürzt sein, wenn sie erfährt, dass ihr Kind gar nicht für eine Adoption in Frage kam und seinen Eltern und Geschwistern weggenommen wurde. Einige Adoptiveltern werden aus Angst davor, dass sie das Kind verlieren könnten, nichts unternehmen. Verantwortliche und andere Personen in den Aufnahmestaaten könnten der Ansicht sein, dass es dem Kind in ihrem Land besser gehe, und werden dazu raten, nichts zu unternehmen. Andere Eltern werden möglicherweise ebenfalls Angst davor haben, ihr Kind zu verlieren, aber trotzdem den Mut aufbringen, um nach dessen leiblichen Familie zu suchen.³⁶²

607. Wenn solche Fälle bekannt werden, sollten die Zentralen Behörden des Aufnahmestaates und des Heimatstaates die Situation miteinander besprechen, um sich über die zugrundeliegenden Tatsachen zu informieren, darüber, welche Erwartungen die leibliche Familie hegt und welche Rechtsmittel ihnen möglicherweise zur Verfügung stehen. Die Zentralen Behörden könnten bei dem Informationsaustausch zwischen den aus den jeweiligen Staaten beteiligten Parteien unterstützen. Manche Eltern wünschen möglicherweise rechtlichen Beistand. Durch den Informationsaustausch in einer bestimmten Angelegenheit können die Zentralen Behörden dank eines besseren Verständnisses zusammenarbeiten, um weitere Zwischenfälle zu vermeiden.

³⁶¹ Siehe Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Spezialkommission von 2010 (vgl. oben Fn. 261), Empfehlung Nr. 2.

³⁶² Siehe z. B. J. Rollings, *Love Our Way*, Harper Collins, Sydney, 2008.

12.6.1 Zusammenarbeit der Zentralen Behörden zur Entwicklung eines gemeinsamen Ansatzes zur Vermeidung von und zum Umgang mit gesetzwidrigen Praktiken bei internationalen Adoptionen³⁶³

608. Nach der Diskussion zu diesem Thema während der Sitzung der Spezialkommission im Jahr 2010 wurde empfohlen, eine informelle Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer gemeinsamen Vorgehensweise ins Leben zu rufen. Der Empfehlung zufolge soll Australien die Koordination einer solchen Arbeitsgruppe unter Mitarbeit des Ständigen Büros der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht übernehmen:

„um die Entwicklung effektiverer und praktischerer Formen der Zusammenarbeit zwischen den Staaten zur Vermeidung und Thematisierung bestimmter Missbrauchsfälle zu prüfen. Das Ergebnis dieser Arbeit wird durch das Ständige Büro zur Begutachtung an die Vertragsstaaten weitergeleitet.“³⁶⁴

609. Das Kernziel der Arbeitsgruppe ist die Erarbeitung von Grundsätzen und Maßnahmen der Zusammenarbeit zur Thematisierung und Vermeidung von Missbrauchsfällen bei internationalen Adoptionen. Ausgangspunkt ist die kontinuierliche Anwendung der Grundsätze des Haager Übereinkommens von 1993 zur Vermeidung von Entführung, Verkauf von oder Handel mit Kindern, und zwar insbesondere der Grundsätze zum Kindeswohl, zu den Schutzmaßnahmen und zur Zusammenarbeit.³⁶⁵

610. Unter den Zielen und Grundsätzen des Übereinkommens gibt es auch Grundsätze zur Thematisierung und Vermeidung von Missbrauchsfällen. Diese Grundsätze, in denen es um Zusammenarbeit, Informationsaustausch und Vermeidung unlauteren Drucks auf die Heimatstaaten geht, helfen bei der Entwicklung praktischer und die Zusammenarbeit fördernder Maßnahmen, um Fälle schweren Missbrauchs und betrügerischer Methoden zu verhindern bzw. mit ihnen umzugehen.

611. Gibt es Anschuldigungen oder Befürchtungen wegen schwerer Missstände bei internationalen Adoptionen, können die Umstände für alle, insbesondere jedoch für das beteiligte Kind oder die beteiligten Kinder tragisch sein. Zu möglichen strafrechtlichen Maßnahmen kommen komplexe Fragen, wie z. B. bezüglich vertraulicher Informationen, Datenschutz und der Art von Unterstützung, die man den beteiligten Familien, der leiblichen und der Adoptivfamilie, zuteilwerden lässt oder lassen sollte.³⁶⁶ Praktische Maßnahmen, die die Staaten als Reaktion auf diese Missstände ergreifen können, um die betroffenen Parteien zu unterstützen, hängen von der Gesetzgebung, den Mitteln und den Verfahren in jedem Staat ab.

612. Es ist wichtig, dass die Staaten kooperieren, um die bestmögliche Lösung für diese Probleme zu finden, einschließlich Informationsaustausch und Zusammenarbeit zur Unterstützung der an einer Adoption beteiligten Parteien. Gestaltet sich die Zusammenarbeit unter den Staaten schwierig, erweist sich möglicherweise die Unterstützung durch das Ständige Büro, wenn sie zweckdienlich erscheint und die vorhandenen Mittel es zulassen, als hilfreich.³⁶⁷

613. Zu den in Frage kommenden Kooperationsmaßnahmen gehören:

- das Ernstnehmen von Bedenken und eine Reaktion des Heimatstaates auf die ihm bekanntgewordenen Bedenken, Benennung einer Kontaktperson für diesen Fall;
- Informieren der beteiligten Parteien und des anderen Staats hinsichtlich der Maßnahmen, die zur Prüfung der Umstände eines bestimmten Falls oder mehrerer Missbrauchsfälle ergriffen wurden;

³⁶³ Die im folgenden Abschnitt vorgeschlagenen Maßnahmen stammen aus dem Diskussionspapier: *Co-operation between Central Authorities to develop a common approach to preventing and addressing illicit practices in intercountry adoptions*, vorbereitet von der Zentralen Behörde in Australien, April 2012, abrufbar unter <http://www.ag.gov.au>, unter „Intercountry Adoption“ (zuletzt besucht am 15. Februar 2012).

³⁶⁴ Siehe Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Spezialkommission von 2010 (vgl. oben Fn. 261), Empfehlung Nr. 2.

³⁶⁵ Diese Grundsätze werden vollständig im Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 19), Kapitel 2, erläutert.

³⁶⁶ Siehe Zentrale Behörde in Australien (vgl. oben Fn. 363), S. 6.

³⁶⁷ Ebenda.

- falls erforderlich, Übertragung des Falls an eine Ermittlungsbehörde;
- besteht die Gefahr einer anhaltenden Nichtbeachtung der Grundsätze, sind die Staaten verpflichtet, sich in Übereinstimmung mit Artikel 7 des Übereinkommens gegenseitig zu informieren. Das Ständige Büro muss ebenfalls in Kenntnis gesetzt werden;
- wenn dies angemessen erscheint und dem Kindeswohl dient, können die Zentralen Behörden und die zugelassenen Organisationen aktiv werden, indem sie Treffen oder Kontaktbesuche des Kindes und der leiblichen Familie erleichtern und beim Austausch von Fotos, Briefen und sonstigen Unterlagen behilflich sind;
- zuständige Behörden sollten eine Mediation durch eine dritte Partei, z. B. durch den Internationalen Sozialdienst, in Betracht ziehen;
- die beteiligten Familien, die leibliche und die Adoptivfamilie, sollten an Beratungs- und Mediationsdienste und an eine Rechtsberatung weiterverwiesen werden;
- zuständige Behörden sollten prüfen, ob ein DNA-Test angemessen wäre und dem Kindeswohl dienen würde (und die Gesetzgebung des betreffenden Staates ihn zulässt); und
- ein neuer Abschnitt im Länderprofil³⁶⁸ des Haager Übereinkommens von 1993 ermöglicht es den Zentralen Behörden darzulegen, wie sie auf Fälle vermeintlichen oder tatsächlichen Missbrauchs reagieren würden.

³⁶⁸ Siehe Länderprofile auf der Homepage der Haager Konferenz unter <http://www.hcch.net> unter „Auslandsadoption“.

KAPITEL 13 – ANERKANNTE (NICHT ZUGELASSENE) PERSONEN UND ORGANISATIONEN GEMÄSS ARTIKEL 22 ABSATZ 2

614. Im Mittelpunkt dieses Leitfadens stehen die Themen Zulassung und zugelassene Organisationen. Anerkannte (nicht zugelassene) Personen oder Organisationen werden nur am Rande erwähnt, weil sie an Adoptionen gemäß dem Übereinkommen nur selten beteiligt sind. Dennoch wurde dieses Kapitel in den Leitfaden aufgenommen, um die Rolle der anerkannten (nicht zugelassenen) Personen oder Organisationen näher zu beleuchten und sicherzustellen, dass die Grundsätze und Pflichten, die sich aus dem Übereinkommen ergeben, auch für diese Personen gelten, wenn sie Aufgaben wahrnehmen, die ihnen die Zentrale Behörde übertragen hat. Die in diesem Leitfaden empfohlenen Verfahrensweisen können somit auch für sie gelten.

13.1 Terminologie

615. Der Begriff „anerkannte (nicht zugelassene) Person“ wird in diesem Leitfaden verwendet, um eine Person (oder Organisation) zu beschreiben, die nach Artikel 22 Absatz 2 bestimmt wurde, um bestimmte Aufgaben der Zentralen Behörde wahrzunehmen.

616. Der Begriff „nicht zugelassene Person“ wurde allerdings im Erläuternden Bericht verwendet, wenn auf die Person in Artikel 22 Absatz 2 Bezug genommen wurde. Hierbei handelt es sich um eine präzise Beschreibung, da es gemäß dem Übereinkommen gar nicht erforderlich ist, dass die Person oder Organisation ein Zulassungsverfahren durchläuft.³⁶⁹ Andererseits verwenden einige Staaten nun den Begriff „anerkannte Person“, wenn sie auf die in Artikel 22 Absatz 2 erwähnte Person Bezug nehmen. Da sich das Ständige Büro bewusst ist, dass in einigen Staaten Verwirrung hinsichtlich der Umsetzung des Artikels 22 Absatz 2 und der Verwendung des Begriffs „anerkannte Personen“³⁷⁰ herrscht, folgt dieser Praxisleitfaden dem Sprachgebrauch im Erläuternden Bericht, um die Aufgaben dieser Personen für die Öffentlichkeit verständlicher zu machen. Bei dem Begriff „anerkannte (nicht zugelassene) Personen“ handelt es sich um einen Kompromiss, mit dem einerseits die Genauigkeit des Erläuternden Berichts beibehalten werden soll und andererseits die Verwendung des Begriffes „anerkannte Person“ in einigen Staaten berücksichtigt werden soll.³⁷¹

617. In den Vereinigten Staaten wird der Begriff „adoption service provider“ (Adoptionsdienstleister) sowohl für zugelassene Organisationen als auch für anerkannte (nicht zugelassene) Personen verwendet.

618. Wird in diesem Leitfaden der Begriff „anerkannte (nicht zugelassene) Person“ verwendet, ist immer auch eine anerkannte (nicht zugelassene) Organisation gemeint, es sei denn, es wird Gegenteiliges angemerkt.

13.2 Bedeutung und Zweck von Artikel 22

619. Artikel 22 stellt einen Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Meinungen während der Verhandlungen zum Übereinkommen dar, und zwar derjenigen, die die bestmöglichen Schutzmechanismen im Übereinkommen verankern wollten, und derjenigen, die den Handlungsspielraum von Einzelpersonen zumindest zum Teil erhalten wollten.

620. Im Erläuternden Bericht wird wie folgt zu dieser Diskussion Stellung genommen:

„Die sogenannten ‚privaten‘ oder ‚unabhängigen‘ Adoptionen wurden von der Spezialkommission ausführlich besprochen, wobei die Argumente dafür und dagegen ausgiebig erörtert wurden (Bericht der Spezialkommission, Nr. 249-256). Die gefundene Lösung [d. h. der Text des Artikels 22] stellt einen vernünftigen Kompromiss zwischen den konträren Positionen dar. Einerseits wird die Möglichkeit geschaffen, dass nicht zugelassene Organisationen oder Einzelpersonen die ihnen von den Zentralen Behörden nach Artikel 15 bis 21 übertragenen Aufgaben übernehmen (wie vom Übereinkommen anerkannt), andererseits werden die Vertragsstaaten aber nicht dazu gezwungen, die Beteiligung nicht zugelassener Organisationen oder Personen zu akzeptieren, wenn sie

³⁶⁹ Eine Herangehensweise wird in der Antwort der USA unter Teil A im Fragebogen von 2009 (vgl. oben Fn. 6) beschrieben.

³⁷⁰ Siehe allgemein die Antworten auf Frage Nr. 6(6) im Fragebogen von 2005 (vgl. oben Fn. 3).

³⁷¹ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Kapitel 4.4.

dahingehend eine ausdrückliche Erklärung abgeben. Deshalb können Vertragsstaaten die Position einnehmen, die sie für sinnvoll halten, indem sie entweder stillschweigend Zustimmung signalisieren oder ihre Ablehnung einer derartigen Beteiligung erklären.³⁷²

13.2.1 Übertragung der Aufgaben der Zentralen Behörde: Artikel 22 Absatz 1

621. Zur Erinnerung: In den Artikeln 14 bis 21 des Übereinkommens wurde festgelegt, dass die Zentrale Behörde die beschriebenen verfahrensrechtlichen Aufgaben übernimmt. Durch diese Formulierung wird deutlich, dass an dieser eine Pflicht auferlegt wird. Artikel 22 Absatz 1 erlaubt allerdings eine Übertragung der Aufgaben. Wenn die Zentrale Behörde nur einige oder keine der in den Artikeln 14 bis 21 beschriebenen Aufgaben wahrnimmt, können die Staaten diese Aufgaben anderen staatlichen Stellen oder zugelassenen Organisationen übertragen. Absatz 1 besagt:

„Die Aufgaben einer Zentralen Behörde nach diesem Kapitel können von staatlichen Stellen oder nach Kapitel III zugelassenen Organisationen wahrgenommen werden, soweit das Recht des Staates der Zentralen Behörde dies zulässt.“

622. Eine Übertragung ist deshalb zulässig, damit jeder Vertragsstaat die Lösung findet, die seinen Rahmenbedingungen am ehesten entspricht, um seinen Pflichten so effektiv wie möglich nachzukommen. An dieser Stelle ist anzumerken, dass es sich um eine „Übertragung“ handelt, wenn die Aufgaben, die gemäß dem Übereinkommen der Zentralen Behörde auferlegt wurden, von einer anderen Behörde, Organisation oder Person wahrgenommen werden. Dies bedeutet, dass die übertragende Behörde weiterhin für die Art und Weise verantwortlich ist, auf welche die Aufgaben erfüllt werden, unabhängig davon, welche Behörde, Organisation oder Person sie wahrnimmt.

623. Im Erläuternden Bericht wird erklärt, dass Absatz 1 wie folgt auszulegen ist:

„die verfahrensrechtlichen Vorschriften sollten flexibel genug sein, um zu gewährleisten, dass das Übereinkommen bestmöglich umgesetzt wird. Deshalb hielt man es nicht für ratsam, die Zentralen Behörden dazu zu verpflichten, die ihnen in Kapitel IV auferlegten Aufgaben zu übertragen. Die Entscheidung in dieser wichtigen Frage wurde den Vertragsstaaten überlassen. Aus diesem Grund haben Vertragsstaaten nach Artikel 22 Absatz 1 die Möglichkeit, im Rahmen des geltenden Rechts die Erfüllung ihrer Pflichten anderen staatlichen Stellen oder den nach Kapitel III zugelassenen Organisationen zu übertragen.“³⁷³

624. Genau genommen muss Artikel 22 Absatz 1 nicht herangezogen werden, um die Möglichkeit der Übertragung von Aufgaben der Zentralen Behörden zu begründen. Im Übereinkommen ist eindeutig dargelegt, welche Pflichten nicht (Artikel 7) oder nur an staatliche Stellen (Artikel 8) übertragen werden können. Im Vergleich dazu kann Artikel 9 gesehen werden, der es den Zentralen Behörden ermöglicht, entweder selbst oder durch staatliche Stellen oder andere in ihrem Staat zugelassene Organisationen im Rahmen des geltenden Rechts tätig zu werden. Deshalb

„wurde Absatz 1 unter Artikel 22 aufgenommen, um jede Art von Missverständnis zu vermeiden, insbesondere deshalb, weil die Absätze zwei, vier und fünf bei einigen der Aufgaben, die von bestimmten nicht zugelassenen Organisationen oder Personen wahrgenommen werden können, eine Sonderregelung vorsehen.“³⁷⁴

13.2.2 Bedingungen für die Übertragung von Aufgaben an anerkannte (nicht zugelassene) Personen: Artikel 22 Absatz 2

625. Artikel 22 Absatz 2 erlaubt die Übertragung der unter Artikel 15 bis 21 aufgeführten Aufgaben der Zentralen Behörde an anerkannte (nicht zugelassene) Personen. Gleichzeitig werden die Bedingungen für eine solche Übertragung an anerkannte (nicht zugelassene) Personen festgelegt. Der Artikel besagt:

³⁷² Siehe Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Rn. 373.

³⁷³ Ebenda, Rn. 374.

³⁷⁴ Ebenda, Rn. 375.

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

a) die von diesem Staat verlangten Voraussetzungen der Integrität, fachlichen Kompetenz, Erfahrung erfüllen; und

b) nach ihren ethischen Grundsätzen und durch Ausbildung oder Erfahrung für die Arbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption qualifiziert sind.“

626. Die Verwendung der Formulierung „kann [...] erklären“ zeigt, dass es seitens der Vertragsstaaten keine Verpflichtung gibt, mit anerkannten (nicht zugelassenen) Personen zusammenzuarbeiten. Allerdings muss ein Vertragsstaat, der entscheidet, anerkannten (nicht zugelassenen) Personen zu erlauben, bestimmte Aufgaben gemäß dem Übereinkommen wahrzunehmen, eine dahingehende Erklärung gegenüber dem Verwahrer des Übereinkommens (Außenministerium des Königreichs der Niederlande) abgeben.³⁷⁵ Dies ist die erste Voraussetzung.

627. Die zweite Voraussetzung besteht gemäß Artikel 22 Absatz 2 darin, dass die Gesetzgebung des Vertragsstaates den Umfang der Tätigkeiten, die eine anerkannte (nicht zugelassene) Person wahrnehmen darf, festlegt. Der Vertragsstaat muss außerdem ein System für die Ausübung der Aufsicht durch die zuständigen Behörden über die anerkannten (nicht zugelassenen) Personen schaffen.

628. Dritte Bedingung ist, dass eine Person (oder Organisation), die eine Anerkennung gemäß Artikel 22 beantragt, die in Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a und b beschriebenen und oben erwähnten Mindeststandards erfüllt.

629. Die in Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a und b beschriebenen Standards und die o. g. Verpflichtung zur Aufsicht ähneln in ihrem Umfang den für zugelassene Organisationen in Artikel 11 Buchstabe b und c beschriebenen Standards. Der Hauptunterschied ergibt sich aus Artikel 11 Buchstabe a, in dem ausgeführt wird, dass zugelassene Organisationen unter Einhaltung der von den zuständigen Behörden des Zulassungsstaates festgelegten Voraussetzungen ausschließlich gemeinnützige Zwecke verfolgen dürfen. Diese Vorschrift gilt nicht für anerkannte (nicht zugelassene) Personen.

13.2.2.1 Einschränkungen für die Zentrale Behörde hinsichtlich der an anerkannte (nicht zugelassene) Personen übertragenen Aufgaben

630. Personen, die nach Artikel 22 Absatz 2 des Übereinkommens anerkannt oder eingesetzt wurden, dürfen Aufgaben nach Artikel 15 bis 21 wahrnehmen. Deren Anzahl ist allerdings im Vergleich zur Anzahl der Aufgaben, welche zugelassene Organisationen wahrnehmen dürfen, begrenzt.³⁷⁶ Da Artikel 14 nicht auf die Liste der erlaubten Aufgaben aufgenommen wurde, können künftige Adoptiveltern ihren Adoptionsantrag nicht über eine anerkannte (nicht zugelassene) Person stellen.³⁷⁷ Auch kann eine anerkannte (nicht zugelassene) Person nicht die Aufgaben nach Artikel 9 übernehmen.

631. Des Weiteren dürfen Staaten, genauso wie bei zugelassenen Organisationen, auch die Arbeit der anerkannten (nicht zugelassenen) Personen in dem von ihnen für notwendig erachteten Maße regulieren oder einschränken. Ein Vertragsstaat kann alle für notwendig oder wünschenswert erachteten Beschränkungen oder Bedingungen auferlegen. Es ist z. B. vorstellbar, dass eine anerkannte (nicht zugelassene) Person lediglich die Aufgaben nach Artikel 17 (Benachrichtigung der künftigen Adoptiveltern hinsichtlich des vorgeschlagenen Kindes und Einholung von deren Zustimmung) und Artikel 18 (Einholung der Bewilligung für

³⁷⁵ Artikel 48 Buchstabe d.

³⁷⁶ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Rn. 216.

³⁷⁷ Artikel 14 wird ausdrücklich ausgeschlossen, wie in den Arbeitsdokumenten Nr. 139 und 170 der Diplomatic Session 1993 vorgeschlagen, welche von Italien und den Vereinigten Staaten von Amerika bei der Haager Konferenz über Internationales Privatrecht, *Proceedings of the Seventeenth Session (1993), Tome II, Adoption – co-operation*, Seiten 321 und 336, eingereicht wurden.

die Einreise des Kindes in den Aufnahmestaat und für den dortigen ständigen Aufenthalt wahrnehmen darf.

13.2.2.2 Standards für die Anerkennung anerkannter (nicht zugelassener) Personen: Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a und b

632. Anerkannte (nicht zugelassene) Personen müssen nicht die gleichen Kriterien erfüllen wie zugelassene Organisationen. Beispielsweise trifft Artikel 11 Buchstabe a nicht auf sie zu, d. h. sie sind nicht dazu gezwungen „unter Einhaltung der von den zuständigen Behörden des Zulassungsstaates festgelegten Voraussetzungen und Beschränkungen ausschließlich gemeinnützige Zwecke verfolgen“. Sie dürfen daher im Bereich der Adoption gewinnorientiert arbeiten.

633. Allerdings sind anerkannte (nicht zugelassene) Personen nicht von der Vorschrift nach Artikel 32 hinsichtlich der Erlangung unstatthafter Vermögensvorteile ausgenommen. Das allgemeine Verbot für die Erlangung eines unstatthafter Vermögensvorteils (Artikel 32 Absatz 1) gilt für sie genauso wie für jede andere an internationalen Adoptionen gemäß dem Übereinkommen beteiligte Person. Anerkannte (nicht zugelassene) Personen sind ebenfalls hinsichtlich der Kosten und Auslagen an Artikel 32 Absatz 2 gebunden. Sie dürfen nur tatsächlich für die internationale Adoption anfallende Kosten und Auslagen sowie angemessene Honorare in Rechnung stellen.

634. Auch muss betont werden, dass Artikel 32 Absatz 3 über die Vergütung von Führungskräften und Angestellten gleichermaßen für zugelassene und für nicht zugelassene Organisationen gilt. Eine Unterscheidung wird nicht getroffen. Der Begriff „Organisationen“ wird ohne spezifische Beschränkung verwendet.³⁷⁸

635. Nach Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a und b müssen anerkannte (nicht zugelassene) Personen bestimmte Voraussetzungen der Integrität, fachlichen Kompetenz, Erfahrung und Verantwortlichkeit erfüllen.³⁷⁹ Sie müssen ebenfalls nach ihren ethischen Grundsätzen und durch Ausbildung oder Erfahrung für die Arbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption qualifiziert sein.³⁸⁰ Hierbei handelt es sich um Mindestvoraussetzungen, weshalb jeder Vertragsstaat weitere Bedingungen aufstellen kann:

„Die Buchstaben a und b schreiben bestimmte Anforderungen vor, die nicht zugelassene Organisationen oder Personen zu erfüllen haben, um die ihnen nach Artikel 15 bis 21 von den Zentralen Behörden übertragenen Aufgaben wahrnehmen zu dürfen. Gleichzeitig sind dies aber nur Mindestvoraussetzungen, so dass jeder Vertragsstaat weitere Bedingungen aufstellen, die Arbeit beaufsichtigen und über den Umfang der zu übertragenen Aufgaben entscheiden kann.“³⁸¹

636. In Buchstabe b werden die Standards von Artikel 11 Buchstabe b wiederholt, die für Führungskräfte und Mitarbeiter der zugelassenen Organisationen gelten. Hierdurch soll gewährleistet werden, dass es einen einheitlichen Ansatz bei der Aufsicht über zugelassene Organisationen und nicht zugelassene Organisationen oder Personen gibt. Letztere müssen Regelungen von außen unterworfen sein.³⁸²

13.2.2.3 Aufsicht über die anerkannten (nicht zugelassenen) Personen: Artikel 22 Absatz 2 und 5

637. Anerkannte (nicht zugelassene) Personen oder Organisationen müssen der Aufsicht der zuständigen Behörden unterliegen. Es ist Aufgabe des Vertragsstaates, eine geeignete zuständige Behörde zu ermächtigen, diese Aufgabe auszuüben.

638. Wenn das geltende Recht des Vertragsstaates diesen Personen erlaubt, im Bereich der Adoption tätig zu sein, dürfen sie Aufgaben in ihrem Staat nur „in dem nach seinem Recht zulässigen Umfang und unter Kontrolle seiner zuständigen Behörden“ ausüben (Artikel 22 Absatz 2):

³⁷⁸ Siehe Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Rn. 533.

³⁷⁹ Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a.

³⁸⁰ Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe b.

³⁸¹ Siehe Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Rn. 383. Siehe ebenfalls Rn. 386 und 388.

³⁸² Ebenda, Rn. 387.

„Anerkannte (nicht zugelassene) Personen oder Organisationen 'unterliegen der Aufsicht der zuständigen Behörden' des Staates, der die Erklärung nach Abschnitt 2 abgegeben hat. Unter diese Aufsicht fällt die Sicherstellung der Einhaltung von Vorschriften aus dem Übereinkommen, insbesondere des Verbots, aus einer Tätigkeit im Zusammenhang mit einer internationalen Adoption unstatthafte Vermögens- oder sonstige Vorteile zu erlangen, sowie der Erfüllung der Anforderungen nach Artikel 22 Buchstabe a und b.“³⁸³

639. Des Weiteren müssen alle Berichte nach Artikel 15 und 16, die von einer anerkannten (nicht zugelassenen) Person vorbereitet wurden, von einer Aufsichtsbehörde erstellt werden. Absatz 5 besagt:

„Ungeachtet jeder nach Absatz 2 abgegebenen Erklärung, sind die nach Artikel 15 und 16 vorgesehenen Berichte in jedem Fall unter der Zuständigkeit der Zentralen Behörde oder anderer Behörden oder Organisationen in Übereinstimmung mit Absatz 1 abzufassen.“

640. Im Erläuternden Bericht wird erörtert, welche Ziele mit Artikel 22 Absatz 5 verfolgt werden:

„...um klarzustellen, dass nicht zugelassene Organisationen oder Personen an der Erstellung der nach Artikel 15 und 16 vorgesehenen Berichte beteiligt sein dürfen. Gleichzeitig wurde allerdings betont, dass die Verantwortung für die Berichte nach Artikel 22 Absatz 1 bei der Zentralen Behörde bzw. bei anderen staatlichen Stellen oder bei nach Kapitel III zugelassenen Organisationen liegt, soweit das Recht des Staates der Zentralen Behörde dies zulässt.“³⁸⁴

641. Die Vorschrift in Artikel 22 Absatz 5 verdeutlicht, weshalb anerkannte (nicht zugelassene) Personen von der Arbeit nach Artikel 14 ausgeschlossen sind – künftige Adoptiveltern müssen ihren Antrag über eine Zentrale Behörde oder eine zugelassene Organisation einreichen. Nur wenn der Antrag auf diesem Wege gestellt wird, weiß die Zentrale Behörde oder die zugelassene Organisation, dass eine anerkannte (nicht zugelassene) Person als „Vermittler“ für die künftigen Adoptiveltern, die die Dienste dieser anerkannten (nicht zugelassenen) Person in Anspruch nehmen, beteiligt werden soll.

13.2.2.4 Eine Erklärung ist notwendig, wenn Aufgaben an anerkannte (nicht zugelassene) Personen übertragen werden: Artikel 22 Absatz 2

642. Um die Beteiligung von anerkannten (nicht zugelassenen) Personen an Adoptionen nach dem Übereinkommen zu genehmigen, muss der betreffende Vertragsstaat eine dahingehende Erklärung abgeben. Diese hinter Artikel 22 Absatz 2 stehende Absicht wird deutlich, wenn man diesen Artikel in Zusammenhang mit Artikel 48 Buchstabe d liest.³⁸⁵

643. Gibt ein Vertragsstaat keine Erklärung hinsichtlich der Beteiligung von anerkannten (nicht zugelassenen) Personen an internationalen Adoptionen ab, bedeutet dies, dass anerkannte (nicht zugelassene) Personen in diesem Staat die den Zentralen Behörden nach Artikel 15 bis 21 übertragenen Aufgaben nicht wahrnehmen dürfen. Im Erläuternden Bericht wird dieser Punkt folgendermaßen dargelegt:

„Nach Absatz 2 ist eine ausdrückliche Erklärung des Vertragsstaates als Erlaubnis dafür erforderlich, dass nicht zugelassene Organisationen oder Personen die den Zentralen Behörden nach Artikel 15 bis 21 zugewiesenen Aufgaben übernehmen. Somit ist das Stillschweigen des Vertragsstaates als Ablehnung dessen zu verstehen, dass die der Zentralen Behörde des Staates auferlegten Aufgaben auf Organisationen oder Personen, die von diesem Staat nicht zugelassen wurden, übertragen werden.“³⁸⁶

644. Für die Abgabe der Erklärung gibt es keine Frist. Sie muss nicht zum Zeitpunkt der Ratifizierung oder des Beitritts erfolgen. Zwar ist das Übereinkommen in diesem Punkt nicht eindeutig, aber eine solche Erklärung kann jederzeit zurückgenommen werden, wovon der Verwahrer allerdings in Kenntnis zu setzen ist.³⁸⁷

³⁸³ Ebenda, Rn. 384.

³⁸⁴ Ebenda, Rn. 398. Absatz 5 wurde als Antwort auf den Vorschlag Italiens und der USA in das Arbeitsdokument Nr. 170.(vgl. oben Fn. 378), S. 336, einbezogen.

³⁸⁵ Siehe Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Rn. 380.

³⁸⁶ Ebenda, Rn. 382.

³⁸⁷ Ebenda, Rn. 381.

13.2.2.5 Informieren des Ständigen Büros: Artikel 22 Absatz 3

645. Nach Absatz 3 hat der Vertragsstaat dem Ständigen Büro die Kontaktdaten der anerkannten (nicht zugelassenen) Personen oder Organisationen mitzuteilen.

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

646. Diese Vorschrift ähnelt der Vorgabe in Artikel 13 für zugelassene Organisationen. Durch diese Mitteilung an das Ständige Büro soll gewährleistet werden, dass die Informationen an die Mitgliedsstaaten der Haager Konferenz und die Vertragsstaaten des Übereinkommens weitergeleitet werden.³⁸⁸ Die Ziele des Übereinkommens können nur dann erreicht und es kann nur dann effektiv umgesetzt werden, wenn die Staaten untereinander und mit dem Ständigen Büro zusammenarbeiten. Den Vertragsstaaten müssen genaue und aktuelle Daten aus den anderen Vertragsstaaten über die anderen an einer internationalen Adoption beteiligten Parteien vorliegen. Bleibt diese Mitteilung an das Ständige Büro aus, hat dies keine Auswirkung auf eine Adoption, kann aber eine Beschwerde nach Artikel 33 zur Folge haben.³⁸⁹

647. Die Erwartung ist, auf der Website der Haager Konferenz die Kontaktdaten der Zentralen Behörden und zugelassenen Organisationen finden zu können. Im Rahmen einer guten Verfahrensweise und um Verwirrung zu vermeiden, sollten Vertragsstaaten, die anerkannten (nicht zugelassenen) Personen oder Organisationen die Vermittlung von internationalen Adoptionen erlauben, bei ihren Mitteilungen zwischen anerkannten (nicht zugelassenen) Personen oder Organisationen, die nach Artikel 22 Absatz 2 anerkannt wurden, und zugelassenen Organisationen, die nach Artikel 10 zugelassen und deren Kontaktdaten nach Artikel 13 mitgeteilt wurden, unterscheiden. Da anerkannte (nicht zugelassene) Personen gewinnorientiert Adoptionen vermitteln dürfen, sollten Verwechslungsmöglichkeiten zwischen anerkannten (nicht zugelassenen) Personen und zugelassenen Organisationen ausgeschlossen werden.

13.2.3 Einwände gegen die Beteiligung anerkannter (nicht zugelassener) Personen: Artikel 22 Absatz 4

648. Kein Staat ist verpflichtet, die Beteiligung anerkannter (nicht zugelassener) Personen an internationalen Adoptionen zu akzeptieren.³⁹⁰ Ein Heimatstaat kann durch Abgabe einer Erklärung gemäß Artikel 22 Absatz 4 zur Kenntnis geben, dass er die Vermittlung seiner Kinder durch in Aufnahmestaaten anerkannte (nicht zugelassene) Personen nicht gestattet.³⁹¹

649. Absatz 4 besagt:

„Ein Vertragsstaat kann gegenüber dem Verwahrer des Übereinkommens erklären, dass Adoptionen von Kindern, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet haben, nur durchgeführt werden können, wenn die Aufgaben der Zentralen Behörden in Übereinstimmung mit Absatz 1 wahrgenommen werden.“

650. Artikel 22 Absatz 4 richtet sich an Heimatstaaten und auch an Aufnahmestaaten, wenn diese bei einer bestimmten Adoption ausnahmsweise Heimatstaat sind. Die Bezugnahme auf „Adoptionen von Kindern, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet haben“ macht dies deutlich.

³⁸⁸ Ebenda, Rn. 391.

³⁸⁹ Ebenda, Rn. 392.

³⁹⁰ Ebenda, Rn. 373.

³⁹¹ Armenien, Aserbaidshan, Brasilien, Bulgarien, China (Macao und Hong Kong Selbstverwaltungszonen), El Salvador, Kolumbien, Montenegro, Panama, Polen, Portugal, Ungarn, Venezuela und Weißrussland sind die Heimatstaaten, die nach Artikel 22 Absatz 4 des Übereinkommens eine Erklärung abgegeben haben. Einige Aufnahmestaaten haben die Erklärung ebenfalls abgegeben: Andorra, Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Kanada (British Columbia und Quebec), Liechtenstein, Luxemburg, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz und Spanien (Stand: 1. Mai 2012, eine Liste der Vertragsstaaten des Übereinkommens und Erklärungen können auf der Website der Haager Konferenz unter www.hcch.net unter „Auslandsadoption“ abgerufen werden).

651. Erfolgt die Erklärung gemäß Artikel 22 Absatz 4 nicht, so hat das schwerwiegende Auswirkungen. Stillschweigen ist gleichbedeutend mit Zustimmung: Gibt ein Heimatstaat die Erklärung nicht ab, bedeutet dies, dass anerkannten (nicht zugelassenen) Personen erlaubt wird, die Kinder dieses Heimatstaates im Rahmen internationaler Adoptionen zu vermitteln:

*„nach Absatz 4 ist das Stillschweigen eines Staates als Zustimmung dafür auszulegen, dass internationale Adoptionen von Kindern, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet haben, auch durchgeführt werden dürfen, wenn die der Zentralen Behörde des Aufnahmestaates zugewiesenen Aufgaben von nicht zugelassenen Organisationen oder Personen nach Absatz 2 desselben Artikels wahrgenommen werden [...]“.*³⁹²

652. Wenn der Heimatstaat also nicht möchte, dass sein Stillschweigen als Zustimmung zu der Beteiligung von anerkannten (nicht zugelassenen) Personen ausgelegt wird, muss er gegenüber dem Verwahrer des Übereinkommens eine Erklärung abgeben. Für diese Erklärung gibt es keine Frist; sie kann zum Zeitpunkt der Ratifizierung, des Beitritts oder zu einem späteren Zeitpunkt abgegeben werden. Darüber hinaus besteht kein Zweifel daran, dass es ebenfalls möglich ist, eine nach Absatz 4 abgegebene Erklärung jederzeit zurückzunehmen, auch wenn dies nicht ausdrücklich im Übereinkommen dargelegt ist. Eine solche Zurücknahme sollte dem Verwahrer mitgeteilt werden.³⁹³

653. Gibt ein Vertragsstaat (z. B. ein Heimatstaat) weder nach Artikel 22 Absatz 2 noch gemäß Artikel 22 Absatz 4 eine Erklärung ab, hat dies folgende Auswirkungen: Keine Erklärung nach Artikel 22 Absatz 2 bedeutet, dass anerkannte (nicht zugelassene) Personen in diesem Staat Aufgaben nach dem Übereinkommen nicht wahrnehmen dürfen. Das Fehlen einer Erklärung ist in diesem Fall gleichbedeutend mit dem Fehlen einer Erlaubnis. Wenn aber ein Heimatstaat gemäß Artikel 22 Absatz 4 keine Erklärung abgibt, ist dies gleichbedeutend mit der Zustimmung dahingehend, dass anerkannte (nicht zugelassene) Personen aus einem anderen Staat Adoptionen aus dem Heimatstaat durchführen dürfen. In diesem Fall bedeutet das Fehlen einer Erklärung also Zustimmung.

654. Es sollte allerdings klargestellt werden, dass dennoch Adoptionen zwischen einem Aufnahmestaat, der anerkannte (nicht zugelassene) Personen ernannt hat, und einem Heimatstaat, der eine Erklärung nach Artikel 22 Absatz 4 abgegeben hat, zustande kommen können. Die Folge dieser Erklärung besteht darin, dass eine anerkannte (nicht zugelassene) Person nicht an Adoptionen aus diesem bestimmten Heimatstaat beteiligt sein darf. Lediglich zugelassene Organisationen oder Zentrale Behörden dürfen Adoptionen aus diesem Heimatstaat durchführen.³⁹⁴

655. Anders als im Fall von zugelassenen Organisationen sieht das Übereinkommen nicht vor, dass anerkannte (nicht zugelassene) Personen die Genehmigung erhalten, in einem anderen Land tätig zu werden, untersagt dies aber auch nicht. Im Erläuternden Bericht wird diese Frage aufgegriffen und die Schlussfolgerung gezogen, dass dies zwar vorkommen kann, die anerkannte (nicht zugelassene) Person oder Organisation aber derselben Verfahrensweise nach Artikel 12 unterliegen würde wie zugelassene Organisationen, nämlich eine Genehmigung beider Vertragsstaaten benötigen würde.³⁹⁵

³⁹² Siehe Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Rn. 396.

³⁹³ Ebenda, Rn. 394.

³⁹⁴ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 (vgl. oben Fn. 22), Rn. 220.

³⁹⁵ Siehe Erläuternder Bericht (vgl. oben Fn. 19), Rn. 397.