



**Stellungnahme der AGJ
zu den Referentenentwürfen eines Vertrags- und eines Ausführungsgesetzes
zum Haager Übereinkommen
über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit
auf dem Gebiet der internationalen Adoption**

Die Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe unterstützt das Anliegen des Haager Übereinkommens, Maßnahmen zu treffen, um Kinder bei internationalen Adoptionen wirksam zu schützen, zwischen den Vertragsstaaten ein System der Zusammenarbeit aufzubauen, das die Beachtung der Schutzmaßnahmen sicherstellt und die Anerkennung von Adoptionen, die nach dem Übereinkommen vorgenommen werden, gewährleistet.

Gerade im Bereich grenzüberschreitender Adoptionen lässt der internationale Rechtsverkehr erhebliche Lücken für Missbrauchsmöglichkeiten offen. Die Aufstellung verbindlicher Anerkennungsgrundsätze und Regelungen über die Zusammenarbeit zwischen Herkunfts- und Aufnahmestaaten zum Wohl der betroffenen Kinder erscheint dringend notwendig und entspricht auch der Verpflichtung aus der UN-Konvention über die Rechte des Kindes (Art. 21e KRK).

Die Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe begrüßt daher die Absicht der Bundesregierung, das Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption nun endlich auch für Deutschland in Kraft zu setzen.

Das im Entwurf vorliegende Begleitgesetz stellt einen ersten Schritt zur Umsetzung des Übereinkommens dar, lässt jedoch einige für die Praxis wichtige Detailfragen offen. Es ist daher notwendig, dass die im Ausführungsgesetz vorgesehenen Rechtsverordnungen zügig entworfen und erlassen werden

Unklar bleibt bei dem Entwurf, ob das Adoptionsübereinkommens-Ausführungsgesetz (wie bereits das Adoptionsvermittlungsgesetz) Teil des Sozialgesetzbuches werden soll. Hier sollte durch den Gesetzgeber eine Klarstellung erfolgen.

Zu den einzelnen Gesetzen nimmt die AGJ wie folgt Stellung:

1. Zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Rechtsfragen auf dem Gebiet der internationalen Adoption allgemein:

Das Begleitgesetz lässt von seinem Titel her vermuten, es regule lediglich Rechtsfragen bei grenzüberschreitenden Adoptionen. Insbesondere die beabsichtigten Änderungen des Adoptionsvermittlungsgesetzes enthalten jedoch wichtige Verfahrensvorschriften, Zuständigkeitsregelungen und Eignungsanforderungen, die für alle Adoptionen Anwendung finden sollen. Das Gesetz greift damit tief in das allgemeine Recht der Adoptionsvermittlung ein.

Die AGJ hält es für notwendig, dass diese Tatsache durch die Bezeichnung des Gesetzes, etwa als „Gesetz zur Änderung des Rechts der Adoptionsvermittlung“ deutlich zum Ausdruck kommt.

2. Zu § 1 Abs. 1 Ausführungsgesetz (Zentrale Behörden):

Gemäß § 1 Abs. 1 bilden der Generalbundesanwalt und die zentralen Adoptionsstellen der Landesjugendämter die zentralen Behörden im Sinne des Übereinkommens. Problematisch ist dabei, dass der Generalbundesanwalt als Staatsanwaltschaft beim Bundesgerichtshof in erster Linie Strafverfolgungsbehörde ist. Er hat freilich auch familienrechtliche Kompetenzen bei der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen und in Fällen internationaler Kindesentziehung. Diese sind aber eher eingriffsorientiert und damit deutlich anders, als die zum Jugendhilferecht gehörenden Leistungen im Adoptionsbereich, die in hohem Maße von der Kooperation mit den Adoptionsbewerbern gekennzeichnet sind. Die Zuordnung internationaler Adoptionen zum Generalbundesanwalt birgt die Gefahr, dass grenzüberschreitende Adoptionen als potentielle Kindeswohlgefährdungen stigmatisiert werden.

Die AGJ ist der Auffassung, dass der für Adoptionen zuständige Arbeitsbereich des Generalbundesanwalts gegenüber seinen anderen Tätigkeiten nach außen hin erkennbar abgegrenzt werden muss. Er sollte mit eigener Identität in der Namengebung ersichtlich als Zentrale Adoptionsbehörde auftreten und damit zugleich auch deutlich machen, dass behördenintern die Kriterien des Sozialdatenschutzes (§ 35 SGB I in Verbindung mit SGB X) und damit die strenge Zweckbindung und Geheimhaltungspflicht des Empfängers gem. § 78 SGB X gelten. Außerdem muss sichergestellt werden, dass auch für das Personal des Generalbundesanwalts das Fachkräftegebot gem. § 3 Adoptionsvermittlungsgesetz gilt, da Adoptionsvermittlung insgesamt als Leistung der Jugendhilfe begriffen wird.

3. § 1 Abs. 2 Ausführungsgesetz (Zentrale Behörden):

Der Entwurf weist dem Generalbundesanwalt eine Koordinierungs- und Vermittlungsfunktion zu, ohne dass diese genauer definiert wird. Zur funktions- und sachgerechten Abgrenzung insbesondere der Aufgaben von Generalbundesanwalt und den zentralen Adoptionsstellen bzw. den zugelassenen Organisationen ist eine genauere Festlegung erforderlich.

Um allen mit Auslandsadoptionen Befassten mehr Handlungssicherheit zu geben, hält es die AGJ für wichtig, dass durch Rechtsverordnung die Aufgaben von Generalbundesanwalt und zentralen Adoptionsstellen genauer definiert und die Art ihrer Zusammenarbeit festgelegt wird. Neben der Einzelvermittlung sollte es ihre Aufgabe sein, die Entwicklung dieses Hilfebereiches systematisch zu beobachten und zu reflektieren.

4. Zu § 2 Ausführungsgesetz (zugelassene Organisationen):

Nach dem Entwurf werden zugelassenen Organisationen für die von ihnen betreuten Einzelfälle und Adoptionsprogramme die Aufgaben der zentralen Behörde zugewiesen. In der Einzelbegründung (S. 72) wird ausgeführt, die zugelassene Organisation handele damit als „Beliehene“ und sei insoweit auch an die Verwaltungsvorschriften gebunden. Weitere Konsequenzen dieser Rechtskonstruktion werden jedoch nicht erwähnt.

Die AGJ stimmt den Regelungen zur Übertragung von Befugnissen an zugelassene Organisationen im Prinzip zu. Sie hält jedoch die Qualifizierung der freien Träger als „Beliehene“ für problematisch. Hier empfiehlt sich eine sorgfältige Prüfung, ob und inwieweit den freien Trägern hoheitliche Befugnisse übertragen werden können und sollen. Im Einzelnen muss geklärt werden, welchen Rechtscharakter die jeweilige Betätigung der zugelassenen Organisationen haben soll (Verwaltungsakt?), in welchen Fällen Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen möglich sind und welcher Rechtsweg eröffnet wird. Geklärt werden müssen auch Haftungsfragen (Amtshaftung) sowie Fragen, welche Arten der öffentlichen Förderung erforderlich oder zulässig sind und welche Konsequenzen die Rechtskonstruktion für einzelne Steuerarten (z.B. Umsatzsteuer) hat.

5. Zu § 4 Abs. 4 Ausführungsgesetz (Adoptionsbewerbung):

Adoptionsbewerber wenden sich zunächst an die für sie zuständige zentrale Adoptionsstelle oder eine zugelassene Organisation. Bei positiver Eignungsprüfung wird der Eignungsbericht der zentralen Behörde des Heimatstaates zugeleitet (§ 4 Abs. 4). Das für den gewöhnlichen Aufenthalt des Adoptionsbewerbers zuständige Jugendamt wird erst nach Einleitung des „Matching-Verfahrens“ unterrichtet (§ 5 Abs. 6), obwohl es nach § 9 bzw. § 9a Adoptionsvermittlungsgesetz im weiteren Verlauf wichtige Aufgaben bei der Adoptionshilfe bzw. bei der Adoptionsbegleitung zu erfüllen hat.

Die AGJ hält es aus Gründen der Wahrung des Kindeswohls und im Sinne partnerschaftlicher Zusammenarbeit für notwendig, dass das Jugendamt als Fachbehörde bereits bei Weiterleitung des Eignungsberichts von dem Adoptionsverfahren unterrichtet wird. Hierdurch erhält es die Möglichkeit, im Zweifelsfall eigenen Erkenntnissen rechtzeitig und ausreichend im Verfahren Geltung zu verschaffen. Dies erscheint insbesondere mit Blick auf Adoptionsentscheidungen in einem ausländischen Vertragsstaat wichtig. Die nach § 9a des Entwurfs Adoptionsvermittlungsgesetz vorgesehene Adoptionsbegleitung ist als späteres Korrektiv nur sehr bedingt geeignet, da zu diesem Zeitpunkt die Adoption ihre familienrechtliche Wirkung bereits voll entfaltet hat, so dass für jegliches Eingreifen die Schwelle des § 1666 BGB gilt.

6. Zu § 5 Ausführungsgesetz (Aufnahme eines Kindes)

Wenn die Eignung der Adoptionsbewerber im Prinzip festgestellt ist, wird nach dem Entwurf die Entscheidung, welches Kind für die Familie als Adoptionskind geeignet ist (Matching) im wesentlichen der zentralen Behörde des Heimatstaates überlassen. Der Matching-Vorschlag der ausländischen Behörde kann dabei kaum noch in Frage gestellt werden.

Die AGJ ist der Auffassung, dass bei der Zusammenführung von Adoptivkindern aus dem Ausland mit für sie geeigneten Adoptiveltern in Deutschland die Tätigkeit der Vermittlungsstelle nicht auf reine Rechtsprüfung reduziert werden kann. Die Vermittlung sollte vielmehr im Sinne partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen der ausländischen Stelle (die das Kind besser beurteilen kann) und der deutschen Stelle (welche die Eltern besser beurteilen kann) erfolgen. Dabei sollte es der Vermittlungsstelle auch möglich sein, vom Matching-Vorschlag abzuweichen und andere Eltern vorzuschlagen, die für die Adoption des in Frage stehenden Kindes geeigneter erscheinen.

7. Zu § 6 Ausführungsgesetz (Scheitern der Vermittlung)

Die Vorschriften des § 6 Abs. 1 führen zu einer starken Verrechtlichung des Vermittlungsverfahrens. Die Feststellung des Scheitern eines Vermittlungsverfahrens (besser Bewerbungsverfahren) soll nach Abs. 2 angefochten und damit einer verwaltungsrichterlichen Kontrolle unterzogen werden können. Andererseits soll das Vermittlungsverfahren bereits scheitern, wenn „bei der Prüfung nach § 4 Abs. 4 oder § 5 Abs. 1 Zweifel an der Erfüllung der Annahmeveraussetzungen verbleiben“ (§ 6 Abs. 1 Nr. 2). Ein solches Kriterium ist jedoch durch Verwaltungsgerichte kaum zu überprüfen.

Die AGJ sieht durchaus die Notwendigkeit, dass die Tätigkeit der Vermittlungsstellen schon zur Wahrung des Kindeswohls einer Kontrolle unterworfen werden muss. Sie ist jedoch der Auffassung, dass die Vermittlung eines geeigneten Adoptivkindes an für die im Einzelfall geeigneten Adoptiveltern eine fachliche Entscheidung der Vermittlungsstelle ist, die nur in sehr eingeschränktem Masse richterlich überprüft werden kann. Sie schlägt daher vor, eine Formulierung zu wählen, die dem Prozesscharakter der Adoption Rechnung trägt und davon absieht, die Nichtberücksichtigung eines Adoptionsbewerbers in jedem Fall als Verwaltungsakt zu qualifizieren. Im übrigen sollte auch in der Begrifflichkeit stärker die Sicht des Kindes berücksichtigt werden, für das eine Vermittlung

auch dann erfolgreich ist, wenn es nach einem gescheiterten Bewerbungsverfahren in eine andere Familie vermittelt werden kann.

8. Zu Art. 2 Adoptionswirkungsgesetz

Die mit dem Gesetz beabsichtigte Klarstellung der Wirkung von Adoptionen, die von ausländischen Gerichten ausgesprochen werden, ist notwendig und wird daher unterstützt.

Die AGJ regt an, diese Regelungen nicht in einem besonderen Gesetz, sondern – wegen der besseren Auffindbarkeit – im Gesetz über die Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit (nach § 16a FGG) zu treffen. Im übrigen erscheint es nach der Reform des Kindschaftsrechts sachgerecht, anstelle des Vormundschaftsgerichtes das Familiengericht mit der Anerkennungsentscheidung zu befassen. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob nicht das gesamte gerichtliche Adoptionsverfahren besser den Familiengerichten zugeordnet werden kann.

9. Zu § 2 Abs. 4 Adoptionsvermittlungsgesetz (Zusammenarbeit mit dem Generalbundesanwalt)

Bei internationalen Adoptionsvermittlungen ist die Zusammenarbeit von Vermittlungsstelle und Generalbundesanwalt von zentraler Bedeutung. Der neu eingefügte § 2 Abs. 4 gibt lediglich den Vermittlungsstellen umfangreiche Meldepflichten auf, so dass der Eindruck entsteht, die Zusammenarbeit sei eine Einbahnstraße.

Die AGJ ist der Auffassung, dass die angestrebte Zusammenarbeit zwischen Generalbundesanwalt und Vermittlungsstellen im Gesetz als gleichberechtigtes Zusammenwirken zum Ausdruck kommen sollte. Die beim Generalbundesanwalt gesammelten Mitteilungen, Statistiken und Dokumentationen sollten im Zusammenwirken der beteiligten Stellen ausgewertet werden. Außerdem muss sichergestellt werden, dass die Vorschriften des Sozialdatenschutzes (§§ 67 ff. SGB X) auch für die Datenverarbeitung und -nutzung beim Generalbundesanwalt Anwendung finden (s.o. Punkt 2).

10. Zu § 3 Abs. 1 Adoptionsvermittlungsgesetz (Fachkräftegebot)

Der Entwurf stellt hohe Anforderungen an die persönliche und fachliche Eignung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Adoptionsvermittlungsstellen sowie an deren personelle Besetzung. Angesichts der hohen Verantwortung, die diese Personen für die betroffenen Kinder und Eltern tragen, ist dies sicherlich gerechtfertigt. Zu begrüßen ist auch, dass diese Regelung nicht nur für Auslandsadoptionen, sondern generell für alle Adoptionen gilt. Es ist jedoch zu erwarten, dass viele der bestehenden Vermittlungsstellen sowohl in öffentlicher, als auch in freier Trägerschaft derzeit nicht in der Lage sind, die gesetzlich vorgeschriebenen Standards zu erfüllen. Das Gesetz zwingt zu strukturellen Änderungen. Viele Jugendämter werden dazu übergehen müssen, überregional zusammenzuarbeiten und gemeinsame Vermittlungsstellen einzurichten. Aus fachlicher Sicht erscheint dies sinnvoll.

Die AGJ begrüßt das Anliegen des Entwurfs, zur Qualitätssicherung bei der Adoptionsvermittlung verbindliche Standards hinsichtlich der persönlichen und fachlichen Eignung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Vermittlungsstellen sowie Regeln für die personelle Mindestbesetzung aufzustellen. Allerdings erscheint das Kriterium „auf Grund ihrer Persönlichkeit geeignet“ nur schwer überprüfbar zu sein. Um Art. 11 Buchst. b der Konvention gerecht zu werden, könnte man auf den im Gewerberecht verwendeten Begriff der persönlichen Zuverlässigkeit zurückgreifen. Da hier letztlich die Träger verantwortlich sind, sollte im Gesetz festgelegt werden: „Der Träger hat zu gewährleisten, dass die mit der Vermittlung betrauten Fachkräfte für diese Aufgabe persönlich zuverlässig sind“.

11. Zu § 3 Abs. 2 Adoptionsvermittlungsgesetz (Besetzung der Vermittlungsstellen)

Die Regelungen des Entwurfs zur Besetzung der Vermittlungsstellen sind von ihrem Aussagegehalt unklar und widersprüchlich. In § 3 Abs. 2 werden zunächst eindeutige Anforderungen an die Besetzung von Vermittlungsstellen mit Fachkräften gestellt. Im letzten Halbsatz werden diese Anforderungen jedoch wieder relativiert. Die Vorschrift kann auch so verstanden werden, dass die fachlichen Anforderungen volle Verbindlichkeit nur für die Leiter einer Vermittlungsstelle haben.

Die AGJ ist der Auffassung, dass strenge persönliche und fachliche Anforderungen gestellt werden müssen und sich das Fachkräftegebot primär an die unmittelbar mit Vermittlungsaufgaben betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter richten sollte. Für die übrigen müssen die Anforderungen im Einzelnen unter Berücksichtigung der jeweils wahrgenommenen Art der Vermittlungsaufgabe bestimmt werden. In diesem Sinne sollte das Fachkräftegebot klar und in sich schlüssig formuliert werden.

12. Zu § 4 Adoptionsvermittlungsgesetz (Anerkennung als Vermittlungsstelle)

In Anbetracht der verantwortungsvollen Aufgabe von Adoptionsvermittlungsstellen ist die im Gesetz vorgesehene Festlegung von Anerkennungskriterien und Aufsicht ein begrüßenswerter Fortschritt. Problematisch erscheint, dass die Aufsicht nicht als Pflichtaufgabe, sondern lediglich als Recht der Anerkennungsbehörde ausgestaltet werden soll (§ 4 Abs. 4).

Die AGJ schlägt vor, in § 4 Abs. 4 die Wörter „ist berechtigt“ durch das Wort „hat“ zu ersetzen. Im Übrigen sollte zur näheren Bestimmung der Anerkennungskriterien baldmöglichst eine Rechtsverordnung erlassen werden.

13. Zu § 9a Adoptionsvermittlungsgesetz (Adoptionsbegleitung)

Für im Ausland vollzogene Adoptionen sieht der Entwurf eine in der Regel zweijährige obligatorische Adoptionsbegleitung vor. In der Einzelbegründung (S. 116) wird dabei auf die Adoptionspflegezeit (§ 1744 BGB) hingewiesen und die Notwendigkeit staatlicher Kontrolle damit begründet, dass bei ausländischen Adoptionsentscheidungen diese Probezeit meist nicht vorausgehe. Im Übrigen ergebe sich die Ausgestaltung der Beobachtung „aus dem Präventionszweck der Vorschrift zum Schutz des Kindes in einer durch die Auslandsadoption herbeigeführten abstrakten Gefährdungslage“. Dabei wird jedoch nicht berücksichtigt, dass die im Ausland ausgesprochene Adoption aufgrund des Übereinkommens rechtsgültig ist und bereits ihre volle familienrechtliche Wirkung entfaltet hat. Die Situation ist damit nicht vergleichbar mit der Adoptionspflege, bei der die Entscheidung zur Adoption noch einmal revidiert werden kann. Im übrigen ist der Begriff der „Probezeit“ im Zusammenhang mit der Adoptionspflege problematisch, da es sich hier nicht um eine Entscheidung handelt, von der man ohne weiteres zurücktreten kann. Für die Eltern gibt § 1744 BGB keine Probezeit, sondern eine Zeit der Bewährung während das Kind bei der Adoptionspflege die Chance erhält, sich in der neuen Familie zu beheimaten.

Die AGJ verkennt nicht die Notwendigkeit besonderer Unterstützungsangebote für Familien, die ohne Mitwirkung eines deutschen (Vormundschafts-)Gerichts ein Kind im Ausland angenommen haben. Sie begrüßt daher, dass dem Jugendamt die Verpflichtung auferlegt wird, von sich aus tätig zu werden. Allerdings sollte dabei die Beratung und Unterstützung im Vordergrund stehen. § 9a mit seinem auch verfassungsrechtlich problematischen Auftrag zur Beobachtung (passim) und Ermittlung (Abs. 2, letzter Satz) ist hierfür nicht geeignet und sollte ersetzt werden durch ein verbindliches Beratungs- und Unterstützungsangebot. Sinnvoll wäre es, den § 9 Abs. 2 Adoptionsvermittlungsgesetz mit seinem Sicherstellungsauftrag für das Jugendamt entsprechend zu ergänzen.

14. Zu § 9b Adoptionsvermittlungsgesetz (Aufbewahrung von Vermittlungsakten)

In § 9b Abs. 1 wird die Aufbewahrung der Vermittlungsakten geregelt ohne dass jedoch eine Aufbewahrungsfrist genannt wird. Des Weiteren sollen bei Auflösung einer Adoptionsvermittlungsstel-

le die Akten der zentralen Adoptionsstelle des Landesjugendamts zur Aufbewahrung übergeben werden.

Die AGJ begrüßt die Absicht, die Aufbewahrung von Adoptionsakten, mit der die Verwirklichung des Rechtes von adoptierten Kindern auf Kenntnis ihrer Herkunft erleichtert werden soll, gesetzlich zu regeln. Sie schlägt vor, bei dieser Gelegenheit auch die Dauer der Aufbewahrung durch die Bestimmung einer angemessenen Frist verbindlich festzulegen. Es sollte daneben überprüft werden, ob die Regelung für die Übernahme von Akten bei Auflösung einer Adoptionsvermittlungsstelle sinnvollerweise nur gelten sollte, soweit es sich um einen freien Träger handelt. Für die öffentlichen Träger reichen die allgemeinen Vorschriften für den Umgang mit Akten bei Auflösung der Behörde aus.

Der Vorstand der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe
24./25. Mai 2000

*Kontakt: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ)
 Mühlendamm 3
 10178 Berlin
 Tel.: (030) 400 40 200
 Fax: (030) 400 40 232
 E-Mail: agj@agj.de
 www.agj.de*

*Die Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe wird aus Mitteln
des Kinder- und Jugendplans des Bundes gefördert.*