

Verwaltungsgericht Düsseldorf

Der Beklagte wird unter Aufhebung seines Bescheides vom 17. November 2004 in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 31. Januar 2006 verpflichtet, über den Antrag der Kläger vom 21. September 2004 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens, für das Gerichtskosten nicht erhoben werden.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht die Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

Tatbestand

Die 1955 und 1958 geborenen Kläger beschlossen im Jahre 2003, ein bulgarisches Waisenkind zu adoptieren. Für Bulgarien entschieden sie sich, weil der Lebensgefährte ihrer Mutter bzw. Schwiegermutter aus Bulgarien stammt und Kinderarzt ist.

Nachdem sie zunächst Kontakt zum Jugendamt in E aufgenommen hatten und bei der ... ein Bewerberseminar absolviert hatten, wandten sie sich im September 2004 an den Beklagten und beantragten unter dem 21. September 2004, ein Verfahren zur Adoptionsvermittlung einzuleiten. Mit Bescheid vom 17. November 2004 lehnte der Beklagte die Durchführung eines Adoptionsvermittlungsverfahrens mit der Begründung ab, in Deutschland seien insgesamt 4 private Adoptionsvermittlungsstellen für Bulgarien tätig, unter diesen Umständen sei er in seiner Eigenschaft als Landesjugendamt nicht zuständig. Der Bescheid war nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen.

Die Kläger wandten sich daraufhin an den Verein ..., eine anerkannte Adoptionsvermittlungsstelle, und erteilten diesem unter dem 22. Februar 2005 den Auftrag, ein Adoptionsvermittlungsverfahren einzuleiten. Dabei gaben sie an, dass sie in Bulgarien mit der Adoptionsverein T zusammenarbeiten wollten, den Herr Q leitete. schaltete jedoch eine von Herrn L geleitete Adoptionsvermittlungsstelle in Bulgarien ein und übermittelte dorthin die Bewerbungsunterlagen der Kläger.

In der Folgezeit kam es dann zu einem Zerwürfnis zwischen und den Klägern, dessen Ursachen im einzelnen umstritten sind. Mit Schreiben vom 8. Juli 2005 lehnte ein weiteres Tätigwerden in der Sache der Kläger ab und führte zur Begründung aus, das Vertrauensverhältnis sei zerstört. Der Wunsch der Kläger, in Bulgarien von Herrn Q vertreten zu werden, habe zwar berücksichtigt werden können, die Federführung des Verfahrens habe aber bei dem Kooperationspartner von, Herrn L, verbleiben sollen. Dieser trage die Verantwortung für den Verfahrensablauf in Bulgarien. Die Kläger hätten sich nicht an die von vorgesehenen Formalitäten gehalten, die sich an der Praxis und den gesetzlichen Bestimmungen orientierten, sondern eine Vollmacht nicht auf dem von vorgesehenen Formular erteilt und sie nicht über, sondern unmittelbar nach Bulgarien geschickt. Um einen in der Praxis bewährten, mit den beteiligten Stellen abgesprochenen und den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden reibungslosen Verfahrensablauf gewährleisten zu können, müssten die vereinbarten Verpflichtungen wie Verfahrensabsprachen eingehalten und auch vorgegebene Musterformulare verwendet werden; anderenfalls werde die notwendige Vertrauensbasis zwischen und den beteiligten Stellen sowie insbesondere auch zwischen und den Bewerbern zerstört. Nach Rücksprache mit Herrn L hätten sie außerdem erfahren müssen, dass die Kläger neben Herrn Q eine weitere, und Herrn L unbekannt Person in die Wahrnehmung ihrer Interessen in Bulgarien einbezogen hätten. Man habe mitgeteilt,

Herr Q sei lediglich ein Mittelsmann. Damit sei eine weitere Zusammenarbeit nicht möglich.

Obwohl die Kläger mitteilten, dass es sich hier um ein Missverständnis handeln müsse, sie hätten zu keinem Zeitpunkt einen weiteren Vermittler eingeschaltet, lehnte ein weiteres Gespräch mit den Klägern ab.

Unter dem 24. Oktober 2005 legten die Kläger Widerspruch gegen den ablehnenden Bescheid des Beklagten vom 17. November 2004 ein und legten dar, ihrer Auffassung nach sei eine Zuständigkeit des Beklagten trotz der Angebote der privaten Adoptionsvermittlungsstellen gegeben. Dass Private insoweit mit öffentlichen Befugnissen versehen worden seien, könne nicht dazu führen, dass die Zuständigkeit des Beklagten erlösche. Dem Widerspruch war das Schreiben der Prozessbevollmächtigten der Kläger an vom gleichen Tag beigelegt, in dem die Kläger sich ausdrücklich dagegen verwahrten, dass die Unterlagen mit ihren höchstpersönlichen Daten an Herrn L weitergeleitet worden seien, obwohl sie auf ihn zu keinem Zeitpunkt eine Vollmacht ausgestellt hatten. Sie rügten außerdem, dass sie nur äußerst schleppend über den Gang des Verfahrens in Kenntnis gesetzt habe. So seien sie über die Tatsache, dass eine neue Vollmacht für den Verein in Bulgarien ausgestellt werden musste, weil dort der Vorsitzende gewechselt habe, durch einen Telefonanruf von Herrn Q informiert worden. Um Zeit zu sparen, habe deshalb der Notar die neue Vollmacht aufgrund des Vordrucks von beurkundet. Darauf zu bestehen, dass sie auf einem Originalvordruck von ausgestellt werde, sei reine Förmerei. Die Vollmacht sei zudem von den bulgarischen Behörden anstandslos akzeptiert worden. Aufgrund der mangelhaften Information durch wüssten sie bis heute nicht, wo sich zur Zeit ihre Unterlagen befänden, die sie zu treuen Händen übergeben hätten. Schließlich sei es völlig an den Haaren herbeigezogen, dass sie in Bulgarien eine dritte Person mit der Vermittlung beauftragt hätten. Herr L habe ihnen telefonisch versichert, dass er sich zu keinem Zeitpunkt dahingehend geäußert habe, sie hätten eine dritte Person eingeschaltet. Im Übrigen sei es nicht nachvollziehbar, wenn aus diesem Grund von dem Auftrag zurücktreten wolle. Die Prozessbevollmächtigten der Kläger forderten daher auf, bis zum 11.11.2005 mitzuteilen, ob sie weiter aus dem Dienstvertrag tätig sein wollten, anderenfalls den bereits geleisteten Betrag von 2.140,- Euro an die Kläger zurückzuerstatten.

Mit Bescheid vom 31. Januar 2006, zugestellt am 2. Februar 2006, wies der Beklagte den Widerspruch als unbegründet zurück. Er legte dar, weil sowohl Deutschland als Bulgarien Vertragsstaaten des Haager Übereinkommens vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (HAÜ) seien, sei hier § 2 des Ausführungsgesetzes zum HAÜ (AdÜbAG) einschlägig. Danach werde die sachliche Zuständigkeit einer zentralen Adoptionsstelle zur Erfüllung der Aufgaben nach dem HAÜ angenommen, wenn diese Aufgaben nicht von Jugendämtern, anerkannten Auslandsvermittlungsstellen oder sonstigen zuständigen Stellen wahrgenommen würden. § 2 Abs. 2 Satz 3 AdÜbAG begründe damit eine Auffangzuständigkeit für alle Aufgaben, die nicht entweder der Bundeszentralstelle oder den Jugendämtern oder den zugelassenen Organisationen im Rahmen der von diesen ausgeübten Vermittlungstätigkeit zugewiesen sind. Zum Zeitpunkt der Antragstellung habe es bereits vier anerkannte Auslandsvermittlungsstellen gegeben, die eine besondere Zulassung für Bulgarien gehabt hätten. Heute seien es insgesamt 5 Stellen, die diese Aufgabe wahrnehmen.

Insofern sei er zwar grundsätzlich zur internationalen Adoptionsvermittlung befugt (§ 2a Abs. 2 Nr. 1 AdVermiG i.V.m. § 4 Abs. AdÜbAG), es bestehe jedoch keine sachliche Auffangzuständigkeit. Daran ändere auch die Tatsache nichts, dass die Vermittlungstätigkeit für die Kläger abgebrochen habe, weil es noch vier weitere anerkannte private Adoptionsvermittlungsstellen gebe. Es sei den Klägern auch zuzumuten, ein weiteres Mal eine private Vermittlungsstelle zu beauftragen, auch wenn damit für sie Unannehmlichkeiten verbunden seien, etwa weil einige Adoptionsvermittlungsstellen die Kläger wegen ihres Alters ablehnen könnten oder weil die Kläger das obligatorische Bewerbungsverfahren noch einmal durchlaufen müssten. Dies sei dem hohen fachlichen Standard der Adoptionsvermittlungsstellen geschuldet. Wechselten Bewerber den Vermittler, so sei es nur selbstverständlich, dass die neue Stelle ihre eigenen Standards anwende. Anerkannte Vermittlungsstellen gebe es zudem im gesamten Bundesgebiet, es sei davon auszugehen, dass diese Stellen auch bei großer räumlicher Entfernung in der Lage seien, die erforderliche Ermittlungsarbeit auf ein notwendiges Minimum zu beschränken.

Am 2. März 2006 haben die Kläger die vorliegende Klage erhoben, mit der sie ihr Begehren weiterverfolgen.

Sie beantragen,

den Beklagten unter Aufhebung seines Bescheides vom 17. November 2004 und des Widerspruchsbescheides vom 31. Januar 2006 zu verpflichten, ihren Antrag vom 21. September 2004 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung verweist er auf die Gründe des angefochtenen Widerspruchsbescheides.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts sowie des Vorbringens der Beteiligten im Übrigen wird auf den Inhalt der Verfahrensakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten ergänzend Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Klage ist begründet.

Der ablehnende Bescheid des Beklagten vom 17. November 2004 in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 31. Januar 2006 ist rechtswidrig und verletzt die Kläger in ihren Rechten. Sie haben Anspruch darauf, dass über ihren Antrag vom 21. September 2004 neu entschieden wird.

Bei dieser Entscheidung ist von der Zuständigkeit des Beklagten für die Annahme der Adoptionsbewerbung der Kläger auszugehen. Die Zuständigkeit ergibt sich aus § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Vermittlung der Annahme als Kind und über das Verbot der Vermittlung von Ersatzmüttern (Adoptionsvermittlungsgesetz - AdVerMiG). Nach dieser Vorschrift ist die Adoptionsvermittlung Aufgabe des Jugendamtes und des Landesjugendamtes. Nach § 2a Abs. 3 AdVerMiG sind die Landesjugendämter auch zur internationalen Adoptionsvermittlung befugt.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Gesetz zur Ausführung des Haager Übereinkommens vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (Adoptionsübereinkommens-Ausführungsgesetz - AdÜbAG). Dieses Gesetz ist hier gemäß § 2a Abs. 2 AdVerMiG - nur - ergänzend anzuwenden, weil sowohl Bulgarien als auch die Bundesrepublik Deutschland dem Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 beigetreten sind und die Adoption eines bulgarischen Kindes durch deutsche Adoptionseltern sich daher nach diesem Übereinkommen vollziehen muss. Nach § 2 Abs. 2 Satz 3 AdÜbAG nehmen die Landesjugendämter als die zentralen Adoptionsstellen die Aufgaben nach dem Haager Übereinkommen vom 29. März 1993 wahr, soweit die Aufgaben nicht der Bundeszentralstelle zugewiesen sind oder von Jugendämtern, anerkannten Auslandsvermittlungsstellen oder sonstigen zuständigen Stellen wahrgenommen werden.

Im Gegensatz zu der Auffassung des Beklagten lässt sich dieser Vorschrift nicht entnehmen, dass die Landesjugendämter im Rahmen internationaler Adoptionen nur zuständig für die Adoptionsvermittlung sind, wenn allgemein keine andere Stelle diese Aufgabe wahrnehmen kann. Die Zuständigkeit der Landesjugendämter ist vielmehr nur insoweit nicht gegeben, als bestimmte Aufgaben der Bundeszentralstelle zugewiesen sind. Im Übrigen lässt sich aus dem Wortlaut des Textes keine Rangfolge hinsichtlich der Zuständigkeit entnehmen, wie schon die Aufzählung § 2 Abs. 2 Satz 3, 2. Halbsatz AdÜbAG zeigt. Vielmehr ist der Text dahin zu verstehen, dass verschiedene Stellen die Aufgaben, die nicht der Bundeszentralstelle zugewiesen sind, wahrnehmen können, ohne dass hier eine bestimmte Rangfolge festgelegt würde. Diese Auslegung folgt auch daraus, dass das Adoptionsübereinkommens-Ausführungsgesetz nach § 2a Abs. 2 AdVerMiG nur ergänzend bei internationalen Adoptionen herangezogen wird, seine Vorschriften verdrängen also nicht die Regelungen des Adoptionsvermittlungsgesetzes. Nach § 2a Abs. 3 AdVerMiG ist die zentrale Adoptionsstelle des

Landesjugendamt neben anderen Stellen zur internationalen Adoptionsvermittlung befugt, eine Rangfolge der Zuständigkeiten wird dabei nicht festgelegt. Diese Auslegung wird gestützt durch § 4 Abs. 1 AdÜbAG, wonach Adoptionsbewerber ihre Bewerbung entweder an die zentrale Adoptionsvermittlungsstelle oder an das zuständige Jugendamt oder an eine der anerkannten Auslandsvermittlungsstellen richten. Auch in dieser Vorschrift ist der Gesetzgeber offensichtlich davon ausgegangen, dass die adoptionswilligen Ehepaare wählen können, an welche der gleichberechtigt nebeneinander stehenden Stellen sie sich wenden wollen.

vgl. Steiger, Thomas, Das neue Recht der internationalen Adoption und Adoptionsvermittlung, Einführung - Erläuterung - Materialien, Köln, Bundesanzeiger-Verlag 2002, Teil 1, Rdnr. 232.

Aber selbst wenn man wie der Beklagte davon ausgeht, dass die zentrale Adoptionsvermittlungsstelle erst zuständig wird, wenn keine der anderen in § 2 Abs. 2 Satz 3, 2. Halbsatz aufgezählten Stellen tätig wird, wäre der Beklagte im vorliegenden Fall zuständig. Eine andere Stelle, die die Adoptionsvermittlung in Bulgarien wahrnehmen könnte, steht hier nicht zur Verfügung. Weder gibt es eine Adoptionsvermittlungsstelle eines örtlichen Jugendamtes, der der Beklagte die Adoptionsvermittlung gestattet hätte (§ 2a Abs. 3 Ziff. 2 AdVermiG) noch eine ausländische zugelassene Organisation im Sinne des Adoptionsübereinkommens, der die Bundeszentralstelle im Einzelfall die Tätigkeit gestattet hätte (§ 2a Abs. 3 Ziff. 4 AdVermiG). Außer an den Beklagten könnten sich die Kläger lediglich an eine anerkannte Auslandsvermittlungsstelle im Rahmen der erteilten Zulassung (§ 2a Abs. 3 Ziff. 3 AdVermiG) wenden. Die dafür in Betracht kommende Stelle, nämlich hat jedoch den Vermittlungsauftrag an die Kläger zurückgegeben, sie steht damit nicht mehr zur Verfügung. Die vom Beklagten angeführten anderen für Bulgarien anerkannten Auslandsvermittlungsstellen kommen hier ebenfalls nicht in Betracht. Der International Child's Care Organisation e.V. kann hier schon deshalb nicht tätig werden, weil mit Bescheid vom 7. November 2005 seine Anerkennung als Auslandsvermittlungsstelle widerrufen wurde.

vgl. VG Hamburg, Beschluss vom 20. Februar 2006 - 13 E 3690/05 -, JAmt 2006, S. 264; OVG Hamburg, Beschluss vom 18. Oktober 2006 - 4 Bs 224/06, in juris veröffentlicht

Alle weiteren vom Beklagten insoweit aufgeführten Adoptionsvermittlungsstellen scheiden jedoch schon deshalb aus, weil sie vom Wohnort der Kläger zu weit entfernt sind, um das Verfahren ordnungsgemäß durchführen zu können. Dabei kann dahinstehen, ob den Klägern jeweils eine Fahrzeit von mehreren Stunden zumutbar ist, um die vom Beklagten genannten Adoptionsvermittlungsstellen aufsuchen zu können. Entscheidend ist, dass die Adoption über die eigentliche Aufnahme hinaus von der Vermittlungsstelle noch über einen längeren Zeitraum beobachtet und begleitet werden soll (§ 9 Abs. 1 AdVermiG). Die Nachbetreuung ist sinnvollerweise nur möglich, wenn die Auslandsvermittlungsstelle ihren Standort in zumutbarer Entfernung vom Wohnort der Familie hat, weil zumindest Kindern weite Fahrstrecken nur zum Zweck der Beratung und Beobachtung nicht zuzumuten sind. Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass die Auslandsvermittlungsstellen einen Teil ihrer Aufgaben auf die örtlichen Jugendämter übertragen können (§ 9 Abs. 2 AdVermiG). Dabei handelt es sich nur um die Erfüllung von Berichtspflichten des ausländischen Staates, für die die Auslandsvermittlungsstellen auf Berichte der örtlichen Jugendämter zurückgreifen können, der Betreuung im Sinne des § 9 Abs. 1 AdVermiG müssen sie selbst nachkommen.

Der Frage, ob der Beklagte auch unter diesen Umständen ein Tätigwerden für die Kläger mit der Begründung ablehnen könnte, diese hätten durch treuwidriges Verhalten zum Abbruch der Vermittlungsbemühungen veranlasst, muss hier nicht weiter nachgegangen werden. Der Beklagte konnte seine Entscheidung schon deshalb nicht darauf stützen, weil er insoweit keine Ermittlungen angestellt hat und daher nicht nachvollzogen werden kann, ob die Vorwürfe zutreffen und wie schwerwiegend sie sind. Er hat weder nachgeprüft, welche der von erhobenen Vorwürfe zutreffen noch hat er aus dem Vortrag der Kläger, habe ohne entsprechende Vollmacht ihre höchstpersönlichen Unterlagen in Bulgarien an Herrn L weitergeleitet, bisher Konsequenzen gezogen. Immerhin hat dies im Fall des International Child's Care Organisation e.V. zum Widerruf der Anerkennung als Vermittlungsstelle geführt.

vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 18. Oktober 2006 - 4 Bs 224/06

Schließlich können die Kläger auch nicht darauf verwiesen werden, ein Adoptivkind aus einem anderen

Land anzunehmen und sich zu diesem Zweck an eine andere Adoptionsvermittlungsstelle zu wenden. Dies wäre mit dem Sinn und Zweck des Gesetzes auch in der vom Beklagten gewählten Auslegung nicht zu vereinbaren. Denn auch dann käme es darauf an, dass für das von den Adoptionsbewerbern gewählte Land eine anerkannte Adoptionsvermittlungsstelle existiert und tatsächlich tätig werden kann. Ansonsten hätte der Gesetzgeber die Landesjugendämter in § 2a Abs. 3 AdVermiG nicht an erster Stelle genannt, sondern eine Auffangzuständigkeit nur für den Fall normiert, dass kein Jugendamt und kein Dritter für die Vermittlung einer Auslandsadoption in Betracht kommt. Das ist aber offensichtlich nicht der Fall.