

Ansätze zur Ökonomik der Adoption

Michael v. Hauff und Dietrich Henkel

Die ökonomischen Implikationen von Gesetzen werden häufig nur unzureichend berücksichtigt. Am Adoptionsrecht soll exemplarisch eine ökonomische Analyse von Gesetzen dargestellt werden.

1. Einleitung

Die Reform des Adoptionsrechtes ist mit der Vorlage von entsprechenden Gesetzentwürfen der Bundesregierung Anfang 1975 in ein konkretes Stadium getreten (BT-Drucksache 7/3061 vom 7. 1. 1975). Am 1. 1. 1977 ist das Adoptionsgesetz und das Vermittlungsgesetz in der Form, wie es am 7. 7. 1976 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wurde, in Kraft getreten.

Die Diskussionen in diesem Zusammenhang sind im wesentlichen unter juristischen, sozialen und medizinischen (psychologischen, pädiatrischen) Gesichtspunkten geführt worden. Völlig vernachlässigt wurde, daß es auch eine ökonomische Seite des Problems gibt. Das läßt sich damit erklären, daß das Thema in der Diskussion emotional determiniert ist und rationale Erwägungen als inhuman angesehen werden. Wir sind jedoch der Meinung, daß eine ökonomische Untersuchung dieses Komplexes unter besonderer Berücksichtigung der Gesetzentwürfe wesentliche zusätzliche Informationen liefern kann und es u. U. erlaubt, normative Schlußfolgerungen hinsichtlich der optimalen Gestaltung von Adoptionsgesetzen zu ziehen.

Die ökonomische Betrachtung von Gesetzen geht davon aus, daß die wesentliche Funktion von Gesetzen ist, positive Anreize auszulösen und damit Verhalten zu verändern (Posner 1973, S. 393 ff.). Das heißt, ökonomisch ist eine Gesetzesänderung nur sinnvoll, wenn das Verhalten der Betroffenen in der Weise beeinflußt wird, daß die ökonomische Effizienz zunimmt, also die Allokation verbessert wird. Eine sinnvolle Gesetzesänderung muß zusätzliche Erträge bringen oder Kosten reduzieren. Die volkswirtschaftlichen Kosten und Erträge rechtlicher Regelungen sollten daher — entgegen der vorherrschenden Praxis — zu den Entscheidungsgrundlagen bei der Verabschiedung gehören. Beim Adoptionsrecht kommt es aus ökonomischer Sicht darauf an, die Summe der Adoptionsvermittlungskosten, der Adoptionskosten, der Schadenskosten

fehlgeschlagener Adoptionen, die Schadenskosten der Heimerziehung und die Schadenskosten eventueller Schwarzmärkte zu minimieren.

Die ökonomische Betrachtung des Problems kann auf mehreren Ebenen erfolgen:

- Allgemein kann man Adoption und Adoptionsvermittlung als eine spezielle Art von Markt auffassen. Aufgrund dieser Interpretation läßt sich die Funktionsweise und die Form des Marktes analysieren. Besonders deutlich wird der Sinn einer solchen Betrachtungsweise, wenn man sich das Problem der Schwarzmärkte (kommerzielle, illegale Adoption und Adoptionsvermittlung) vor Augen hält.
- Wenn man Adoption als Markt betrachtet, folgt daraus, daß eine Analyse von Angebot und Nachfrage möglich ist.
- Adoptionen haben volkswirtschaftliche Wirkungen. Abgesehen von den Kosten der Heimerziehung nicht adoptierter Kinder und Verwaltungs- und Vermittlungskosten für Adoptionen sind verschiedene Raten von Adoptionen mit unterschiedlichen sozialen Kosten verbunden. Heimerziehung führt zu Hospitalismusschäden, die sich letztlich in mangelnder Bildungsfähigkeit und Kriminalität auswirken können, d. h. es ergeben sich Sozialkosten. Für die Gesellschaft kommt es darauf an, die Sozialkosten möglichst gering zu halten.
- Unter Berücksichtigung dieser Komponenten ist eine Analyse der Ökonomik unterschiedlicher Adoptionsregeln möglich, die die ökonomischen Implikationen alternativer Regeln aufzeigt.

Die ökonomische Analyse ist weniger am Einzelfall als an den gesellschaftlichen Komponenten des Problems interessiert. Sie ist insofern unpersönlich und verzichtet auf eine moralische Betrachtung. Die Untersuchung wird weitgehend theoretisch bleiben müssen, weil das Zahlenmaterial für eine empirische Untersuchung unzureichend ist.

Ausgangspunkt bzw. grundlegende Annahme unserer Untersuchung ist, „...daß die normale körperlich und geistig gesunde Entwicklung eines jungen Kindes optimal nur im Beziehungssystem einer Familie gesichert werden kann“ (Pechstein 1972, S. 451).

2. Angebot von Adoptivkindern

Um die Funktionsweise und die Form des Marktes näher zu kennzeichnen, erscheint es sinnvoll, das Angebot an Adoptivkindern und die Nachfrage nach Adoptivkindern getrennt zu untersuchen. Grundsätzlich lassen sich zwei Märkte unterscheiden:

- Markt für legale Adoptionsvermittlung,
- Markt für illegale Adoptionsvermittlung.

Dementsprechend setzt sich auch das Angebot zusammen aus Kindern, die durch eine autorisierte Instanz angeboten werden, und jenen, die über nichtautorisierte Vermittler angeboten werden.

Geht man von den adoptierten Minderjährigen in der BRD aus und summiert hierzu die zur Adoption vorgemerkteten Minderjährigen, so ergibt sich folgendes Bild:

Jahr	Adoptierte Minderjährige	Am Jahresende zur Adoption vorgemerkte Minderjährige	Gesamt- angebot ^{a)}
1965	7 748	4 499	12 247
1970	7 165	3 157	10 322
1971	7 337	3 098	10 435
1972	7 269	3 230	10 499
1973	7 745	3 368	11 113

a) Unberücksichtigt bleibt bei dem Gesamtangebot für die jeweiligen Jahre die Dunkelziffer jener Kinder, die nicht über eine legitimierte Instanz „angeboten“ werden. Über die Größenordnung der Dunkelziffer waren keine Angaben zu erhalten.

Quelle: Jahresstatistik der Jugendhilfe 1974, S. 8.

Hierzu sind noch etwa 300 Kinder pro Jahr hinzuzurechnen, die von Terre des Hommes aus dem Ausland vermittelt werden¹. Dies ergäbe für das Berichtsjahr 1973 — die neuesten vorliegenden Ergebnisse beziehen sich auf das Jahr 1973 — ein gesamtes autorisiertes Angebot von etwa 11 400 Adoptiv-Kindern.

2.1 Determinanten des Angebots

Nach einer rein numerischen Bestimmung des Angebots an Adoptiv-kindern geht es nun darum, die Determinanten, die auf das Angebot einen Einfluß haben bzw. haben könnten, näher zu untersuchen. Folgende Faktoren scheinen in diesem Zusammenhang relevant:

- soziale und materielle Stellung einer Mutter,
- Adoptionsfähigkeit,
- Adoptionsvermittlung und Heimfinanzierung.

2.1.1 Soziale und materielle Stellung einer Mutter

Der Einfluß, den die soziale und materielle Stellung einer Mutter in bezug auf das Adoptionsangebot hat, zeigt sich daran, daß 90 % der zur Adoption geeigneten Kinder von nichtverheirateten Müttern stammen² (Pechstein 1971, S. 3). Hier stellt sich das Problem einer möglichen Dis-

¹ Diese Angabe wurde auf Anfrage bei Terre des Hommes gemacht.

² Dickhoff (1975, S. 269 ff.) kommt in einer empirischen Studie zu dem Ergebnis, daß nur 42,3 % der Kinder unter 5 1/2 Jahren, die 1974 in rheinland-pfälzischen Heimen lebten, nichtehelich geboren wurden. Es ist zu vermuten, daß Pechstein auch jene Kinder berücksichtigte, die nach der Geburt zur Adoption freigegeben wurden, ohne vorher in ein Heim eingewiesen worden zu sein.

kriminierung lediger Mütter. Je schärfer die Form der Diskriminierung, um so eher werden diese Mütter — bedingt durch den sozialen Druck — bereit sein, ihr Kind zur Adoption freizugeben. Die Schwierigkeit besteht darin, die Formen der Diskriminierung zu quantifizieren und eine Korrelation zur Bereitschaft, das Kind zur Adoption freizugeben, herzustellen.

Eine derartige Korrelation ließe sich eher zwischen der materiellen Situation einer Mutter und der Bereitschaft, ihr Kind zur Adoption freizugeben, herstellen. Dieser Zusammenhang läßt sich insofern beeinflussen, als der Staat über sozialpolitische Maßnahmen die Möglichkeit hat, die materielle Situation direkt über Transferzahlungen zu verbessern. Indirekt ließe sich über die Bereitstellung von entsprechenden Mütter-Kinder-Heimen potentiellen Adoptionsfreigaben entgegenwirken.

Eine weitere Determinante in bezug auf das Adoptionsangebot ist das Alter lediger Mütter. Während der soziale Druck von minderjährigen Müttern im allgemeinen stärker empfunden wird, spielt hier zusätzlich die materielle Abhängigkeit gegenüber Dritten (z. B. den Eltern) eine Rolle. Das führt dazu, daß eine große Zahl der zur Adoption freigegebenen Kinder von Müttern abstammt, die nicht älter als 20 Jahre sind³.

2.1.2 Adoptionsfähigkeit

Der Begriff der Adoptionsfähigkeit hat unter sozialpolitischem Gesichtspunkt einen zentralen Stellenwert. Bis zum 6. Lebensmonat ist ein Kleinkind uneingeschränkt als adoptionsfähig zu betrachten (Vgl. Wolff 1975). Die Frage nach der Adoptionsfähigkeit stellt sich bei jenen Kindern, die über längere Zeit in Heimen leben und bereits psycho-soziale Schäden haben. In diesen Fällen hängt die Möglichkeit der Adoptionsvermittlung von der Qualifikation der Adoptionseltern ab.

Nach einer empirischen Untersuchung (Dickhoff 1975, S. 296 ff.) sind bei einer überwiegenden Zahl der Heimkinder Hospitalismusschäden in unterschiedlichem Ausmaß zu beobachten.

Von diesen Kindern befanden sich im Heim

- 45 % bis zu 1 Jahr,
- 29 % bis zu 2 Jahren,
- 13 % bis zu 3 Jahren,
- 8 % bis zu 4 Jahren,
- 5 % bis zu 5½ Jahren.

³ Legt man die Untersuchung des Herz-Jesu-Krankenhaus in Trier zugrunde — wobei diese nur einen Trend darstellt —, so waren etwa 60 % der Mütter nicht älter als 20 Jahre. Vgl. Klinische Geburtshilfe und Adoptionsvermittlung — Erste Erfahrungen über frühkindliche Adoption in unmittelbarem Anschluß an die klinische Entbindung. Bericht über 28 Fälle, unveröffentlichtes Manuskript, ohne Jahresangabe.

Da die Hospitalismusschäden im allgemeinen mit der Dauer des Heimaufenthaltes zunehmen, wird deutlich, daß die Adoptions-Förderung von Kleinkindern über eine Angebotserhöhung — unter der Voraussetzung einer entsprechenden Nachfrage — zur Verringerung von Sozialkosten beitragen kann. Bleiben Kinder über längere Zeit in einem Heim, so ist infolge negativer Wirkungen auf die Adoptionsfähigkeit mit einem Angebotsrückgang zu rechnen.

2.1.3 Adoptionsvermittlung und Heimfinanzierung

Das Angebot wird auch dadurch reduziert, daß es eine beachtliche Zahl von adoptionsfähigen Kindern gibt, die wegen mangelnder Information bzw. administrativer oder juristischer Hindernisse nicht vermittelt werden. *Pechstein* (1972, S. 450) nennt eine Dunkelziffer von jährlich rund 2 500 Kindern.

Für dieses zurückgehaltene Angebot lassen sich verschiedene Gründe anführen. Bedingt durch einen langfristigen Kontakt zwischen dem Heimpersonal und den Heimkindern entsteht oft eine Bindung, die zur Folge hat, „... daß Erzieher und/oder Heimleitung oft die Herausgabe der Kinder zwecks Adoption zu verhindern sucht“ (*Greese* 1973, S. 42). Außerdem ist die Funktionsfähigkeit eines Heimes von seiner Wirtschaftlichkeit abhängig. Unterbesetzung gefährdet den ökonomischen Bestand eines Heimes. Auch diese Verringerung des Angebots führt tendenziell zu einer Vermehrung der Sozialkosten.

3. Nachfrage nach Adoptivkindern

Analog zur Fragestellung und Analyse von Determinanten in bezug auf das Angebot an Adoptivkindern läßt sich die Nachfrage nach Adoptivkindern untersuchen. Während noch vor einigen Jahrzehnten die Adoption vorwiegend in Zusammenhang mit der Erbnachfolge zu sehen war, lassen sich heute andere Gründe anführen. Wesentliche Faktoren, die auf die Nachfrage nach Adoptivkindern einen Einfluß haben, sind:

- der Wunsch nach „eigenen“ Kindern bei Kinderlosigkeit bzw. der Wunsch nach sozialem Engagement,
- die Informiertheit über die Situation und den Zustand der Heimkinder,
- Dauer des Adoptionsverfahrens und das Problem der Wahlmöglichkeiten,
- die Möglichkeit der Rückgängigmachung von Adoptionen,
- der geistige und körperliche Zustand von Kindern.

3.1 Das Problem der unfreiwilligen Kinderlosigkeit

Eine wesentliche Determinante der Nachfrage nach Kindern ist die unfreiwillige Kinderlosigkeit. *Wolff* (1975) geht davon aus, daß 10 %

aller Ehen unfreiwillig kinderlos sind. Die Adoptionswilligkeit ist in diesen Ehen unterschiedlich stark ausgeprägt.

Hierzu kommen noch jene Ehepaare, die ihrem eigenen Kind ein Geschwister geben bzw. aus sozialem Engagement heraus ein Kind adoptieren wollen. Summiert man die Nachfrageseite, d. h. die adoptionswilligen Eltern, so geht Wolff davon aus, daß die Nachfrage etwa 4 - 5mal so groß ist wie das Angebot⁴.

3.1.1 Informationsfluß über die Situation und den Zustand der Heimkinder

Die Nachfragewirkung von Informationen über die Situation der Heimkinder zeigt sich immer wieder bei Zeitungs- bzw. Zeitschriftenaktionen. Diese Form der Werbung ist jedoch umstritten. Andererseits läßt sich feststellen, daß es von offizieller Seite, wie z. B. von Jugendämtern, Sozialministerien, kaum Ansätze gibt, die einer sachlich-informativen Werbung entsprächen. Das bedeutet, daß das Problembewußtsein gefördert werden könnte. Dadurch wäre ein Einfluß auf die Nachfrage zu erwarten.

Über das Problem der psycho-sozialen Schäden, die bei einem Heimkind schon ab dem 6. Lebensmonat einsetzen können und sich mit zunehmendem Heimaufenthalt verstärken, ist bisher selbst bei potentiellen Adoptionseltern relativ wenig bekannt. Es „ist zu beachten, daß der Begriff ‚Heim‘ zumeist irreführend ist und in der Öffentlichkeit in der Regel falsche Vorstellungen von Behütetsein und geleisteter Hilfe für die verlassenen oder gefährdeten Kinder erweckt“ (Pechstein 1971, S. 5).

3.1.2 Dauer des Adoptionsverfahrens

Neben dem unzureichenden Informationsstand hat auch die Dauer des Adoptionsverfahrens einen bedeutenden Einfluß auf die Nachfrage. Das bisherige Adoptionsrecht beinhaltet eine Frist von 3 Monaten, innerhalb derer die Einwilligung zur Adoption nach der Geburt des Kindes nicht abgegeben werden kann (§ 1747 Abs. 2 BGB). Bedingt durch diese relativ lange Frist tritt oft bei den leiblichen Eltern eine Unsicherheit auf, die dazu führt, daß sich schon die erste Phase eines Adoptionsverfahrens (endgültige Einwilligung der Eltern) verlängert.

⁴ Es ist bei dieser Relation zu beachten, daß es eine Anzahl von Doppelmeldungen gibt und diese Relation daher einen relativ geringen Aussagewert hat. Legt man das vorhandene statistische Zahlenmaterial zugrunde, erhält man eine andere Relation: 1973 betrug die Zahl der zur Adoption vorgemerkt Kinder 3 368. Diesen 3 368 Kindern standen 9 211 Adoptionsstellen gegenüber, so daß auf jedes vorgemerkte Kind 2,7 Adoptionsstellen kamen. Unberücksichtigt bleiben auch hier die Adoptionseltern, die sich mehrfach meldeten. (Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 7/4321, S. 11 f.)

Erfahrungsgemäß läßt sich feststellen, daß ein Adoptionsverfahren etwa 1 - 2 Jahre dauert. Bedingt durch dieses langwierige Verfahren tritt auch bei den Nachfragern häufig eine Unsicherheit bzw. Ermüdung ein, die teilweise dazu führt, daß sie zurücktreten oder auf Substitutionsmärkten nachfragen (Markt für ausländische Kinder).

3.1.3 Geistiger und körperlicher Zustand der Kinder

Die Frage, inwieweit der geistige und körperliche Zustand von Kindern, die zur Adoption freigegeben sind, einen Einfluß auf die Nachfrage hat, läßt sich empirisch nicht belegen. Es ist jedoch auch hier mit einiger Sicherheit anzunehmen, daß eine verstärkte Freigabe an Klein- bzw. Kleinstkindern eine Ausweitung der Nachfrage zur Folge hätte. Gemeint ist sowohl eine quantitative — die unbürokratische Freigabe — als auch die qualitative — bedingt durch qualifiziertere Information — Intensivierung des Adoptionsangebots. Dies läßt sich mit dem geringeren Risiko für die Adoptiveltern begründen.

3.2 Exkurs: Der Schwarzmarkt für Adoptivkinder

Die Analyse des Angebots und der Nachfrage nach Adoptivkindern hat bisher die Relevanz eines Schwarzmarktes vernachlässigt. Die Existenz dieses Marktes ist auch bei Jugendämtern bekannt und unbestritten — die Dimension ist jedoch unbekannt. Der Schwarzmarkt läßt sich dahingehend charakterisieren, daß auf ihm durch illegale Instanzen Kinder vermittelt werden. Hierbei handelt es sich oft um ausländische Kinder, die nach der Zahlung entsprechender Gebühren vermittelt werden. Andererseits hat auch die BRD als Zulieferant insbesondere in die USA keine unbedeutende Rolle (Lauer 1975, S. 10 ff.).

Es lassen sich aus den bisherigen Ausführungen einige Hypothesen ableiten:

- Je größer der Nachfrageüberschuß (Angebotsdefizit) nach Adoptivkindern ist, um so größer wird die Nachfrage auf Schwarzmärkten sein;
- je länger das Adoptionsverfahren dauert, um so stärker wird die Neigung sein, sich auf illegalem — aber unbürokratischem — Wege ein Kind zu „besorgen“;
- je geringer die Wahlmöglichkeit bzw. je größer die Hospitalismusschäden bei freigegebenen Kindern sind, um so größer wird die Nachfrage nach gesunden, aber illegalen, den Wunschvorstellungen entsprechenden Kindern sein;
- je höher der Preis für die illegale Vermittlung von Adoptivkindern angesetzt werden kann, um so größer wird das Angebot sein.

Es ließen sich aus der Angebots-Nachfrage-Situation weitere Hypothesen in bezug auf die Relevanz eines Schwarzmarktes ableiten. Doch untermauern die aufgeführten Hypothesen, daß die Situation in der

Bundesrepublik Deutschland für einen Schwarzmarkt für Adoptivkinder positiv ist. Diese Tatsache formuliert Lauer (1975, S. 10) sehr treffend: „Die illegale Adoption ist in jedem Falle für alle Beteiligten wesentlich einfacher und mit keinem großen zeitlichen Aufwand verbunden.“

4. Volkswirtschaftliche Bedeutung von Adoptionen

In diesem Abschnitt sollen volkswirtschaftliche Wirkungen, die aus der jeweiligen Zahl von Adoptionsvermittlungen abgeleitet werden können, gezeigt und in ihrer Wirkungsrichtung erläutert werden. Viel mehr als die Wirkungsrichtung zu zeigen und erste grobe Anhaltspunkte zu liefern, wird nicht möglich sein, weil die empirischen Grundlagen für eine genaue Ermittlung der ökonomischen Implikationen für die folgenden Kostenkategorien nicht ausreichen:

- Sozialkosten,
- Heimkosten,
- Verwaltungs- und Verfahrenskosten.

4.1 Sozialkosten

Erste Hinweise auf die Bedeutung dieser Kostenkategorie ergeben sich aus der Zahl der Kinder, die jährlich in ein Heim eingewiesen werden. Nach Schätzungen von Pechstein werden zur Zeit 2 % eines Geburtenjahrganges, also etwa 20 000 Kinder jährlich, in ein Heim eingewiesen (Heer 1974, S. 9). 50 % dieser Kinder bleiben über sechs Monate im Heim (Adoptionen erfolgen zu 60 % jenseits des Säuglingsalters; 30 % sogar nach dem dritten Lebensjahr) (AGJ 67 1973, S. 37). Die Lebenserwartung dieser Kinder ist wesentlich geringer. Die Säuglingssterblichkeit ist in Heimen gegenüber Familien um 100 % höher (Roth 1973, S. 40).

Erste Schäden ergeben sich — wie schon erwähnt — sehr früh. Es tritt das sog. kindliche Deprivationssyndrom auf; d. h. die Kinder leiden unter dem Entzug von Sinneseindrücken und Zuwendung, was meist zu irreparablen Schäden führt. Diese Hospitalismusschäden bedingen eine reduzierte Bildungsfähigkeit der Kinder, zum Teil selbst dann, wenn therapeutische Maßnahmen ergriffen werden. Daher ist die Zahl der Sonderschüler unter Heimkindern wesentlich höher. Von den Familienkindern besuchen 5 % eine Sonderschule, unter den Heimkindern 30 bis 70 % (Heer 1974, S. 9). Die altersgemäße Entwicklung der Heimkinde bleibt immer weiter hinter den in Familien aufwachsenden Kindern zurück. Im Alter unter 18 Monaten ist die altersgerechte Entwicklung noch bei 63 % der Kinder, die kürzer als drei Monate im Heim waren, normal; lediglich 11 % zeigen starke Verzögerungen. Bei einer Aufent-

haltsdauer von mehr als sechs Monaten sind über 70 % der Kinder um fast die Hälfte ihres Lebensalters zurückgeblieben (*Heer 1974, S. 10*).

Je länger ein Heimaufenthalt dauert, um so schwerer sind die Schäden und um so schwerer lassen sie sich behandeln. Je stärker aber die Hospitalismusschäden, um so schwieriger wird eine Adoptionsvermittlung, oder eine Adoptionsvermittlung wird wegen der ‚Bildungsunfähigkeit‘ der Kinder nicht mehr zugelassen. Die Wahrscheinlichkeit eines langen Heimschicksals steigt mit der Dauer des Heimaufenthaltes. Das läßt sich damit erklären, daß mit der Dauer des Aufenthaltes die Schäden, die die Adoptionsfähigkeit beeinträchtigen, zunehmen. Alle genannten Faktoren zeigen deutlich, daß lange Heimaufenthalte zu hohen Humankapitalverlusten, also sozialen Kosten, führen. Da die Familienerziehung im allgemeinen geringere Humankapitaleinbußen verursacht, wird die ökonomische Bedeutung der Adoption, insbesondere der Frühadoption, deutlich: sie erhält Humankapital.

Ein weiterer Aspekt der Sozialkosten ist die Kriminalität von Heimkindern (*Lausch 1974*). Einige Untersuchungen zeigen, daß die Rate der Heimkinder, die kriminell werden, wesentlich höher ist als jene bei Familienkindern. Es entstehen Sozialkosten, die sich aus den Schäden krimineller Handlungen und den erhöhten Ermittlungs-, Verfolgungs- und Vollzugskosten zusammensetzen. Ausgehend von Überlegungen der Kriminalökonomik ist es nicht verwunderlich, wenn die Kriminalitätsrate unter Heimkindern größer ist. Als ein wesentlicher Faktor für das Kriminellwerden wird der Vergleich zwischen den erwarteten Lebenseinkommen bei legaler und illegaler Tätigkeit angesehen (*Ehrlich 1973*). Aufgrund der schlechteren Ausbildung sinkt bei Heimkindern das erwartete Einkommen aus legaler Tätigkeit, so daß illegale Aktivitäten relativ attraktiver werden.

Hinzu kommen noch psychologische Faktoren wie geringere Hemmung gegenüber krimineller Aktivität, die aus der emotionalen Depprivation der Heimsituation resultieren (*Lausch 1974*). Es zeigt sich demnach, daß die Frage der Kriminalität eng mit dem Problem des Humankapitalverlustes aufgrund von Heimschäden verbunden ist. Daraus wird wieder die volkswirtschaftliche Bedeutung der Adoption ersichtlich: Über Reduzierung der Humankapitalverluste hinaus werden auch die Sozialkosten aufgrund relativ höherer Kriminalität von Heimkindern durch Adoptionen verringert.

4.2 Heimkosten

Weitere Kosten, die durch Adoption reduziert oder umgeschichtet werden können, sind die Heimkosten. Die Aufwendungen für Gebäude, Personal, Verwaltung und Versorgung der Kinder werden im wesent-

lichen aus Steuergeldern finanziert. Diese Kosten betragen 1973 pro Heimkind etwa 1 000 - 1 400 DM im Monat (Schöffel 1973, S. 17). Durch eine erhöhte Anzahl von Adoptionen, die die Kinderzahl in den Heimen senken würde, könnten wesentliche Beträge gespart werden: kurzfristig nur laufende Aufwendungen, langfristig jedoch auch Investitionen. Ein Teil der Ersparnisse sind reale Ersparnisse (z. B. die Reduzierung von Verwaltungsaufwendungen und die Einsparung von Heimplätzen). Andere Komponenten (vor allem die laufenden Aufwendungen) werden nicht eingespart, sondern vom Steuerzahler auf die Adoptiveltern übertragen, so daß lediglich die staatlichen Aufwendungen reduziert werden. Besonders deutlich würden solche Ersparnisse bei Frühadoptionen; aber auch die Vermittlung älterer Kinder könnte die öffentlichen Aufwendungen erheblich reduzieren⁵.

Finanzschwache Gemeinden werden es vorziehen, Kinder in Heime einzuweisen, als den Müttern Sozialhilfe zu gewähren, weil diese den Gemeindeetat stärker belasten würde (Schöffel 1973, S. 19). Ein solches Vorgehen erhöht die Heimkosten und langfristig die Sozialkosten.

4.3 Verwaltungs- und Verfahrenskosten

Der Adoptionsvorgang selbst und die vorausgehende Adoptionsvermittlung verursachen Verfahrens- und Verwaltungskosten. Die Jugendämter und andere Vermittlungsstellen müssen aus eingehenden Adoptionsanträgen geeignete Adoptiveltern auswählen; die Adoption muß rechtlich (nach ehemaligem Recht in einem zweistufigen Verfahren — Vertragssystem —, nach der Reform im Dekretsystem) vollzogen werden. Diese Kosten werden teilweise aus Steuermitteln (Jugendämter, Gerichte) getragen.

Durch eine zunehmende Zahl von Adoptionen würden sich diese Kosten tendenziell erhöhen, weil einfach die Verfahren zunehmen (die Steigerung muß nicht proportional zur Fallzahl steigen; economies of scale sind denkbar und wahrscheinlich).

Durch die Steigerung der Zahl von Frühadoptionen würde sich eine gegenläufige, kostenreduzierende Tendenz ergeben, weil die Vermittlungsschwierigkeiten (Informationskosten) und damit die Vermittlungskosten sinken würden. Netto muß jedoch mit einer Erhöhung der Verwaltungs- und Verfahrenskosten gerechnet werden. Die Kostenerhöhungen sind jedoch volkswirtschaftlich gerechtfertigt, soweit die Kostenersparnisse bei Sozial- und Heimkosten die Kostenerhöhungen übertreffen. Bis eine marginale Gleichheit (Grenzkosten = Grenzertrag) erreicht ist, kann die Zahl der Adoptionen vermutlich erheblich gesteigert werden.

⁵ Düsseldorf sparte 1972 durch Vermittlung älterer Kinder durch eine spezielle Aktion 1,4 Millionen DM, s. Mitteilungen der Arbeitsgemeinschaft für Jugendlhilfe 67, August 1973, S. 44.

5. Ökonomik der Adoptionsgesetze

5.1 Verfahren und Inhalt der Adoption

Da die Adoption ursprünglich den Zweck hatte, den Familiennamen zu erhalten und einen Erben zu bekommen, bot sich unter diesen Voraussetzungen ein Privatrechtssystem der Adoption an. Es sollten also vornehmlich die Interessen der Annehmenden durchgesetzt werden, nicht die des Angenommenen (BT-Drucksache 7/3061, S. 15). Unter solchen Bedingungen kann ein Vertragssystem als effizient angenommen werden, da der Annehmende seine Interessen in der Regel kennt und sie am besten durchsetzen kann, wenn er in der Ausgestaltung der Annahme (Adoption) relativ frei ist. Auf diesem Hintergrund ist das alte Adoptionsrecht des BGB zu sehen.

Die Adoption wurde danach durch einen Vertrag geregelt, der vor einem Notar abgeschlossen und vom Vormundschaftsgericht bestätigt werden mußte. Außerdem brauchte das Kind eine richterliche Genehmigung für den Vertragsabschluß. Wie in jedem Vertrag konnten verschiedene Wirkungen ausgeschlossen werden, in diesem Falle beispielsweise das Erbschaftsrecht. Außerdem war ein Adoptionsvertrag wie jeder andere Vertrag unter bestimmten Bedingungen aufhebbar. Das bedeutet, das Adoptivkind war nicht voll in die neue Familie integriert — die Verwandtschaft zu den leiblichen Eltern blieb außerdem erhalten — und konnte jederzeit wieder verstoßen werden (sog. schwache Form der Adoption).

Abgesehen von dem zweigleisigen Verfahren (privatrechtliche Vereinbarung, richterliche Bestätigung) kann das Verfahren als effizient angesehen werden, wenn lediglich die Rechte des Annehmenden betrachtet werden. Solange die Rechte der Kinder und die Wirkungen für die Gesellschaft außer acht bleiben, ist ein Vertragssystem sinnvoll.

Bei dieser Betrachtungsweise werden jedoch systematisch Kostenaspekte vernachlässigt, die die Adoptivkinder betreffen. Das heißt, bestimmte Kosten, die sich aufgrund dieses Verfahrens ergeben (Sozialkosten infolge Adoptionsauflösung, Diskriminierung des Adoptivkindes innerhalb der annehmenden Familie usw.) werden auf die Kinder bzw. die Gesellschaft überwälzt und nicht weiter berücksichtigt. Volkswirtschaftlich müssen alle Kosten in das Kalkül einbezogen werden.

Vor allem aufgrund moralischer und sozialer Argumente hat sich die Betrachtungsweise mittlerweile verlagert. Die Rechte der Kinder sind wesentlich mehr in den allgemeinen Blick gerückt, d. h. das Kindeswohl wird heute als Grundvoraussetzung einer Adoption angesehen. Ökonomisch heißt das, daß jetzt auch die anderen Kostenfaktoren — zumindest teilweise — in der Rechtsdiskussion implizit berücksichtigt werden. Die veränderte Betrachtungsweise hat zu der Forderung geführt, das

12*

Adoptionsrecht insgesamt zu reformieren. Eine Rolle spielt dabei auch die geplante Ratifizierung des europäischen Adoptionsübereinkommens. Diese Reform ist mittlerweile abgeschlossen. Die entscheidenden Neuerungen sind die Einführung der Volladoption und der Übergang zum Dekretsystem. Die Volladoption bedeutet, daß ein Adoptivkind rechtlich aus der leiblichen Familie gelöst und völlig — mit allen Rechten und Pflichten — in die neue Familie integriert wird. Es können also vertraglich nicht mehr bestimmte Adoptionswirkungen ausgeschlossen oder eingeschränkt werden. Außerdem werden die Aufhebungsmöglichkeiten einer Adoption wesentlich beschränkt. Durch die Einführung des Dekretsystems wird das privatrechtliche und wegen seiner Zweispurigkeit langwierige Verfahren durch einen staatlichen Hoheitsakt ersetzt; das Vormundschaftsgericht spricht die Adoption aus.

Ohne zu sehr in die Einzelheiten der Regelungen zu gehen, lassen sich bezüglich der Wirkungen der Reform einige Hypothesen ableiten:

- Der Übergang von einem zweistufigen auf ein einstufiges Verfahren dürfte die Verfahrenskosten senken, wobei das Ausmaß im einzelnen davon abhängt, ob die Dekretierung an weitere formale Voraussetzungen gebunden wird, die einen Teil der Kosteneinsparung wieder kompensieren. Tendenziell wird das Verfahren zu einer Beschleunigung führen, so daß die Zeit- und die Sozialkosten gesenkt werden.
- Die stärkere Berücksichtigung des Kindeswohls drängt die Möglichkeit der Interessenverwirklichung der Annehmenden zwangsläufig zurück, zumal nur noch die Volladoption zulässig ist. Da außerdem die Adoptionsauflösung verhindert bzw. erschwert wird, hat sich durch die Adoptionsrechtsreform der Preis für die Adoption erhöht.

Die Preiserhöhung hat mehrere Komponenten:

- Da keine Rückgabemöglichkeit besteht, erhöht sich das Kostenrisiko einer Fehlentwicklung.
- Um Fehladoptionen zu vermeiden, steigen die Informations- und Suchkosten.

Wenn man davon ausgeht, daß sich die Nachfrage nach Adoptionen normal verhält, bedeutet das, daß die Nachfrage zurückgeht. Problematisch ist hierbei festzustellen, wie sehr sich der Preis erhöht und wie elastisch die Nachfrage ist. Denn u. U. darf unterstellt werden, daß aufgrund starker Adoptionsneigung die Elastizität der Nachfrage gering ist. Wenn das der Fall ist, geht die Nachfrage nur geringfügig zurück und zwar gerade um die, deren Adoptionsneigung gering ist. Unter solchen Voraussetzungen würden die Gesamtkosten sinken, weil die Fehlvermittlungswahrscheinlichkeit und die Kosten der Rückgabe (verstärkte Schäden durch Rückgabe) u. U. entscheidend gesenkt würden. Das heißt, unter den genannten Bedingungen kompensieren die reduzierten Schadenskosten die höheren Informationskosten.

- Die Reform stellt unter den genannten Bedingungen trotz der Verschärfung des Rechts eine Verbesserung der Situation dar. Ob die Bedingungen tatsächlich vorliegen, kann nur empirisch überprüft werden. Eine empirische Ableitung ist im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht möglich.

Wären die Bedingungen nicht erfüllt, würde die Reform eine Verschlechterung der Situation implizieren.

- Die leichtere Ersetzung der Einwilligung der leiblichen Eltern zur Adoption führt zu einer Verbesserung der Situation. Das Angebot an Kindern, die zur Adoption freigegeben werden, wird erhöht und die Länge ihres Heimaufenthaltes reduziert. Anders ausgedrückt, die heimbedingten Sozialkosten und zusätzlich die Heimkosten werden reduziert.

Zusammenfassend läßt sich die Hypothese aufstellen, daß durch die Reform des Adoptionsrechtes eine Nettoverbesserung (Reduzierung der Gesamtkosten) zu erwarten ist. Die Kostenreduzierung wird um so größer sein, je geringer die Elastizität der Nachfrage nach Kindern für die Adoption ist.

Zu berücksichtigen ist, daß hier lediglich grobe Tendenzen abgeleitet wurden. Einzelprobleme wie Verwandtenadoption, Erwachsenenadoption können hier nicht eingehender untersucht werden. Ebenso bleibt die Frage der Flexibilität, d. h. der Wahlmöglichkeit verschiedener Adoptionsformen, außer acht. Die Reform stellt also tendenziell eine Verbesserung gegenüber der vorherigen Situation dar; wir behaupten allerdings nicht, sie sei optimal, so daß keine weiteren Verbesserungen möglich wären.

5.2 Adoptionspflege

Durch die Reform wurde eine Adoptionspflege obligatorisch eingeführt; d. h. das Kind muß vor dem Wirksamwerden der Adoption eine angemessene Zeit in der Adoptionsfamilie in Pflege gewesen sein.

Das Ziel dieser Maßnahme ist klar; es soll das Risiko von Fehlvermittlungen verringert werden, indem eine Art Probezeit eingeführt wird, in der die Adoptionsvermittlungsstelle die Entwicklung des neuen Eltern-Kind-Verhältnisses kontrollieren kann.

Folgende Hypothesen lassen sich ableiten:

- Die Verfahrenskosten der Adoption werden erhöht, weil implizit doch wieder ein zweistufiges Verfahren eingeführt wird, was die Zeitkosten erhöht.
- Da der Vermittlungsstelle, i. d. R. dem Jugendamt, bei der Adoptionspflege eine Beratungs- und Kontrollfunktion zukommt, erhöhen sich auch die Verfahrenskosten in diesem Bereich.
- Über die Wirkung der Adoptionspflege lassen sich wenig Aussagen machen, weil kein empirisches Material vorliegt und die Analysen der Fachleute kontrovers sind.

Die Gegner der Adoptionspflege argumentieren, das Risiko werde nicht vermindert, sondern erhöht. Die potentiellen Adoptiveltern hielten den Kindern gegenüber Distanz, weil einerseits Verlust drohe, andererseits aber die Möglichkeit bestünde, bei Schwierigkeiten das Kind zurückzugeben. Dadurch werde der Aufbau einer Eltern-Kind-Beziehung

negativ (im Sinne einer selffulfilling prophecy) beeinflußt (Leber et al. 1975, S. 7).

Ökonomisch entscheidend ist, in welchem Ausmaß die Wahrscheinlichkeit von Fehlvermittlungen zurückgeht. Das heißt, es geht darum, welche erwarteten Gesamtkosteneinsparungen (vor allem Hospitalismuskosten und entsprechende Sozialkosten) sich aus der Einführung einer Adoptionspflege ergäben. Nur wenn die erwartete Schadenskostenreduktion größer als die zusätzlichen Verfahrens- und Schadenskosten wären, wäre die Einführung einer Adoptionspflege gerechtfertigt.

5.3 Pränatale Adoption

Die pränatale Adoption ist nach dem neuen Recht nicht zulässig, d. h. die leiblichen Eltern können die Einwilligung zur Adoption erst erteilen, wenn das Kind sechs Wochen alt ist. Begründet wird das mit Mißbrauchsmöglichkeiten (Freigabe gegen Honorar), dem Problem der Adoptionsfähigkeit bei geschädigten Kindern sowie dem sozialen Druck, der vor der Geburt auf die Mutter ausgeübt werden könnte, damit sie das Kind freigabe (AGJ, 70, 1974, S. 45). Letzteres kann genauso gut umgekehrt interpretiert werden, daß nach der Geburt ein starker sozialer Druck auf die Mutter besteht, das Kind zu behalten (Leber et al. 1975, S. 8).

Entscheidend sind wieder Fragen, die nur empirisch zu beantworten sind:

- Wie verändern sich die Kosten, wenn nur postnatale Adoption zulässig ist? Erhöhen sich durch die Sechswochenfrist die sozialen Kosten?
- Reduziert die postnatale Adoption die Fehlvermittlungswahrscheinlichkeit?
- Werden durch postnatale Adoption nicht sinnvolle Adoptionen verhindert, die bei pränataler Adoption erfolgt wären (z. B. aufgrund sozialen Druckes auf die Mutter)? Das heißt, führt postnatale Adoption nicht dazu, daß Kinder in (leiblichen) Familienverhältnissen aufwachsen, die schlechter sind als in Adoptionsfamilien? Erhöht also die fehlende Möglichkeit pränataler Adoption nicht die Sozialkosten?

5.4 Adoptionsvermittlung

Die Adoptionsvermittlung ist ebenfalls neu geregelt worden. Danach dürfen nur Fachkräfte mit Adoptionsvermittlung betraut werden; für andere Personen ist Adoptionsvermittlung verboten und kann als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Außerdem ist eine gewisse Zentralisierung der Vermittlungstätigkeit vorgesehen. Eltern und Kindern steht eine eingehende Beratung und Unterstützung zu. Schließlich wird die Ermittlung adoptionsfähiger Kinder intensiviert.

Ökonomisch ergeben sich mehrere gegenläufige Kostenbewegungen:

- Die Vermittlungskosten werden dadurch erhöht, daß nur Fachkräfte Vermittlungen vornehmen dürfen.
- Der Anspruch von Kindern und Eltern auf Adoptionshilfe erhöht gleichfalls die Verfahrens- und Vermittlungskosten.
- Schließlich ergeben sich erhöhte Such- und Ermittlungskosten dadurch, daß die Ermittlung adoptionsfähiger Kinder verstärkt wird.

Diesen kostenerhöhenden Faktoren stehen folgende kostenreduzierenden Komponenten gegenüber:

- Die Zentralisierung kann zu gewissen Kostensenkungen in der Vermittlung (economies of scale) führen.
- Die Ausübung der Vermittlung durch Fachkräfte senkt die Fehlvermittlungswahrscheinlichkeit und reduziert dadurch die Sozialkosten.
- In gleicher Weise wirkt der Anspruch auf Adoptionshilfe. Dadurch können Fehlentwicklungen u. U. im Ansatz aufgefangen werden, so daß man eine Reduktion der Sozialkosten unterstellen kann.
- Pechstein kommt — wie schon erwähnt — zu dem Ergebnis, daß jährlich 2 500 - 3 000 Kinder in Heime kommen, die aus Gründen mangelnder Information, mangelndem Interesse usw. nicht vermittelt werden. Wenn man sich vor Augen hält, daß diese Zahl ein Drittel bis die Hälfte der jährlich vollzogenen Adoptionen beträgt, wird deutlich, in welchem Ausmaß die Sozialkosten zusätzlich durch die Vermittlung dieser Dunkelziffer gesenkt werden könnten. Allerdings sind auch hier wieder gegenläufige Kostenbewegungen zu berücksichtigen. Durch die vermehrten Vermittlungen steigen die Verfahrenskosten. Ein weiterer kostenerhöhender Faktor ist die Möglichkeit, daß die Wirtschaftlichkeit der Heime sinkt, wenn die Zahl der zusätzlich vermittelten Kinder steigt.

Aus dieser Argumentation läßt sich die Hypothese ableiten, daß das neue Adoptionsvermittlungsgesetz gegenüber dem bisherigen Zustand eine Verbesserung bringt. Eine empirische Überprüfung dieser Hypothese muß noch geleistet werden.

Zusammenfassung

Am Beispiel der Reform der Adoptionsgesetzgebung wird gezeigt, in welcher Weise gesetzliche Regelungen ökonomische Folgen haben. Eine vergleichbare Analyse sollte vor der Verabschiedung jedes Gesetzes angestellt werden und wegen der weitreichenden Folgen explizit Entscheidungsgrundlage sein.

Die vorgestellte Analyse konnte aufgrund der unzureichenden Datenlage nur Wirkungsrichtungen aufzeigen und Hypothesen ableiten. Außerdem wurde die Untersuchung auf einige wichtige Punkte beschränkt; Einzelprobleme wie z. B. Erbschaftsregelungen, Verwandtenadoption, Auflösungsregelungen, Blanko- und Inkognitoadoption wurden nicht berücksichtigt.

Schließlich wurde versucht, Evidenz zu liefern für die Hypothese, daß die Reform des Adoptionsrechts auch ökonomisch zu einer Verbesserung geführt hat.

Summary

The example of the adoption law shows how legal rules have economic consequences. A similar analysis should always be made and should be one explicit basis of decision because of the far reaching consequences.

The analysis could only derive hypotheses because of the lack of empirical data. Furthermore only some important rules are analysed. Special problems like adoption of relatives, dissolution of adoption etc. have not been treated.

Finally we tried to give evidence that the reform of the adoption law in the Federal Republic of Germany leads to an economic improvement.

Literatur

- Dickhoff, M. (1975), Kinder in rheinland-pfälzischen Kinderheimen — Eine Bestandsaufnahme, in: Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt, Nr. 7, Juli 1975, S. 269 - 298.*
- Ehrlich, I. (1973), Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Inquiry, Journal of Political Economy 81 (1973) pp. 521 - 565.*
- Einwilligung zur Adoption — Zusammenfassung der Diskussion im Arbeitskreis, in: Mitteilungen der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe 67, August 1973, S. 32 - 33.*
- Entwurf eines Gesetzes über die Annahme als Kind, 7. 1. 1975 (BT-Drucksache 7/3061).*
- Entwurf eines Gesetzes über die Vermittlung der Annahme als Kind (Adoptionsvermittlungsgesetz), 26. 3. 1975 (BT-Drucksache 7/3421).*
- Klinische Geburtshilfe und Adoptionsvermittlung — Erste Erfahrungen über frühkindliche Adoptionen in unmittelbarem Anschluß an die klinische Entbindung. Bericht über 28 Fälle, unveröffentlichtes Manuskript, ohne Jahresangabe.*
- Gesetz über die Annahme als Kind und Gesetz über die Vermittlung der Annahme als Kind, in: Bundesgesetzblatt Teil I, 1976.*
- Greese, D. (1973), Zusammenfassung der Diskussion im Arbeitskreis „Adoptionsvermittlung“, in: Mitteilungen der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe 67, August 1973, S. 42 - 44.*
- Heer, M. (1974), Mehr Chancengleichheit durch Adoption, Kinderschutz aktuell, 2 (1974).*
- Jahresstatistik der Jugendhilfe 1974, hrsg. v. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 1974.*
- Lauer, H. (1975), Zwischenstaatliche Adoption oder Handelsware Kind, in: Mitteilungen der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) 75, August 1975, S. 10 - 17.*
- Lausch, E. (1974), Mutter, wo bist du? Auch kleine Kinder haben Rechte, Hamburg 1974.*
- Leber, A., H. Reiser und H. Simonsohn (1975), Argumente gegen die obligatorische „Adoptionspflege“, in: Mitteilungen der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) 75, August 1975, S. 7 - 10.*

- Mitteilungen der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) 67, August 1973.
- Mitteilungen der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) 70, März 1974.
- Pechstein, J. (1971), Verbesserung des Adoptionswesens, Vorschläge aus kinderärztlicher Sicht, Sonderdruck aus den Mitteilungen der Arbeitsgemeinschaft für Jugendpflege und Jugendfürsorge, Heft 61/62, 1971.
- (1972), Kinderärztliche Erwartungen an ein verbessertes Adoptionswesen, in: Unsere Jugend, Zeitschrift für Jugendhilfe in Wissenschaft und Praxis, 27 (1972), S. 148 - 157.
- Posner, S. (1973), Economic Analysis of Law, Boston 1973.
- Roth, J. (1973), Heimkinder. Ein Untersuchungsbericht über Säuglings- und Kinderheime in der BRD, Köln 1973.
- Schöffel, L. (1973), Soziale Hilfen als flankierende Maßnahmen zum neuen Adoptionsrecht, in: Mitteilungen der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) 67, August 1973, S. 16 - 19.
- Wolff, H. D., Brief vom 16. 10. 1975.