



Bern, 6. Mai 2025

Genehmigung der Änderung des Niederlassungsabkommens zwischen der Schweiz und Iran

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Gemäss dem Niederlassungsabkommen von 1934 zwischen der Schweiz und Iran gilt für iranische Staatsangehörige in der Schweiz im Personen-, Familien- und Erbrecht heute iranisches Recht. Dies verkompliziert die Rechtsanwendung vor Schweizer Gerichten und führt zu Rechtsunsicherheit, da das iranische Recht teilweise nicht mit den Schweizer Wertvorstellungen übereinstimmt und dann nicht angewendet wird. Das Abkommen soll deshalb dahingehend angepasst werden, dass inskünftig auch für iranische Staatsangehörige in der Schweiz grundsätzlich Schweizer Recht zur Anwendung kommt.

Ausgangslage

Die Schweiz und das Kaiserreich Persien (heute: Islamische Republik Iran; hiernach Iran) haben 1934 ein Niederlassungsabkommen¹ geschlossen. Das Abkommen sieht im Personen-, Familien- und Erbrecht die Anwendung des Heimatrechts vor, was damals gängige Praxis war. Da das Abkommen nie angepasst wurde, gilt für iranische Staatsangehörige noch heute in der Schweiz iranisches Personen-, Familien- und Erbrecht.

Insbesondere die Anwendung des iranischen Familienrechts in der Schweiz führt regelmässig zu Problemen. So sind gewisse Vorschriften des iranischen Rechts nicht mit dem schweizerischen Ordre public vereinbar und können deshalb nicht angewendet werden. Dies führt zu Rechtsunsicherheit. Die Anwendung des Heimatrechts auf iranische Staatsangehörige stellt zudem eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung letzterer im Vergleich zu allen anderen Personen in der Schweiz dar, auf die grundsätzlich das Wohnsitzrecht anwendbar ist.

Inhalt der Vorlage

Das Protokoll zur Änderung des Niederlassungsabkommens, welches am 18. Dezember 2024 in Teheran unterzeichnet wurde und nun dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt werden soll, sieht die ersatzlose Streichung der Regeln betreffend das anwendbare Recht vor (Artikel 8 Absätze 3 und 4). Somit würden inskünftig auch für iranische Staatsangehörige in der Schweiz die allgemeinen Regeln des internationalen Privatrechts gelten, d.h. das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987² über das Internationale Privatrecht (IPRG) sowie die einschlägigen multilateralen Haager Übereinkommen betreffend Kindesschutz, Erwachsenenschutz und Unterhalt. Diese modernen Kollisionsregeln stellen im Regelfall auf das Recht am Wohnsitz bzw. gewöhnlichen Aufenthalt der Betroffenen ab, sodass in den hier interessierenden Fällen inskünftig meistens Schweizer Recht zur Anwendung käme.

¹ SR 0.142.114.362

² SR 291

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Das Niederlassungsabkommen (NLA) zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kaiserreich Persien wurde am 25. April 1934 geschlossen. Es enthält Schutzbestimmungen zugunsten der Bürgerinnen und Bürger des jeweils anderen Staates (mit Ausnahme von Doppelbürgern³ und Flüchtlingen⁴) und regelt z.B. die Reisefreiheit oder das Recht auf Arbeitsausübung. Zudem schreibt es im Personen-, Familien- und Erbrecht die Anwendung des Heimatrechts vor.

In Iran sind die im Abkommen enthaltenen Bestimmungen zum Personen-, Familien- und Erbrecht grösstenteils irrelevant, da das iranische Recht sowieso auf das Heimatrecht abstellt. Auch ohne Abkommen unterstehen Schweizer Staatsangehörige in Iran somit dem Schweizer Familien- und Erbrecht. Hinzu kommt, dass aktuell nur etwa eine Handvoll Personen mit ausschliesslich Schweizer Staatsangehörigkeit in Iran wohnen und somit vom Abkommen betroffen sind.

In der Schweiz gibt es demgegenüber mehrere tausend Personen, die vom Abkommen erfasst sein könnten. Wo ausschliesslich Personen iranischer Nationalität betroffen sind, kommt gestützt auf das Abkommen iranisches Recht zur Anwendung, z.B. betreffend den Kindesunterhalt, die Scheidungsvoraussetzungen oder die Obhut. Wenn allerdings die Anwendung des iranischen Rechts zu einem Ergebnis führt, welches das einheimische Rechtsgefühl in unerträglicher Weise verletzt, wird es von den Schweizer Gerichten nicht angewendet (*Vorbehalt des Ordre public*). In der Praxis haben die Schweizer Gerichte das iranische Recht z.B. dann nicht angewendet, wenn das Sorgerecht eines Kindes ohne konkrete Evaluation des Kindeswohls dem Vater zuzuteilen gewesen wäre.⁵ Das Abkommen führt somit in der Schweiz zu Rechtsunsicherheit beim anwendbaren Recht.

Das iranische Recht ist für Schweizer Gerichte zudem nur schwer zugänglich, sodass sich die Gerichte regelmässig auf Parteigutachten verlassen müssen, was Kosten verursacht und die Gerichtsverfahren verlängert.

Vor allem aber ist die Anwendung des Heimatrechts im Zivilrecht aus Schweizer Sicht heute nicht mehr sachgerecht. Ziel des Internationalen Privatrechts ist es, stets das Recht auf einen Sachverhalt zur Anwendung zu bringen, das den engsten Bezug zum Sachverhalt aufweist, weil dieses Recht vermutungsweise die angemessenste Lösung vorsieht. Je nach Konstellation sind andere Faktoren relevant, um das anwendbare Recht zu bestimmen, wie z.B. der Wohnsitz oder die Nationalität. Anlässlich der Erarbeitung des IPRG in den Jahren 1980–1985 wurde intensiv diskutiert, ob das Hei-

³ Bundesgericht, Urteil 5A_197/2007

⁴ In Bezug auf Flüchtlinge gilt Artikel 12 Absatz 1 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30).

⁵ Siehe die Antwort des Bundesrates auf die Anfrage 08.1129

mat- oder das Wohnsitzrecht im Familien- und Erbrecht die angemesseneren Ergebnisse bringt. Die Entscheidung fiel klar für das Wohnsitzrecht, wie der Bundesrat in der Botschaft zum IPRG hervorgehoben hat: Die Anwendung des Heimatrechts im Familienrecht scheint nicht gerechtfertigt, wenn ein Gericht im Wohnsitzstaat eingreifen muss; zudem müssen eheliche Schutzmassnahmen in der Regel rasch angeordnet werden, weshalb für komplexe Abklärungen über das anwendbare Recht wenig Raum bleibt.⁶

Die Anwendung des Wohnsitz- oder Aufenthaltsrechts bringt im Bereich des Familienrechts aus heutiger Sicht angemessenere Resultate als das Heimatrecht. So hängt z.B. die Höhe des Unterhalts in der Schweiz von lokalen sozialpolitischen Faktoren ab (Kinderzulagen, Bevorschussung, Kosten für Schulbesuch etc.), die besser berücksichtigt werden können, wenn Schweizer Recht zur Anwendung kommt. Auch im Bereich der Ehevoraussetzungen und der Scheidung hat der Gesetzgeber 2012 bzw. 2015 im Rahmen der Massnahmen gegen Zwangsheiraten bzw. der Regelung des Vorsorgeausgleichs entschieden, stets das Schweizer Recht anzuwenden und keine Ausnahmen zugunsten des Heimatrechts mehr zuzulassen. Gleiches gilt betreffend Minderjährigenheiraten: Für die (Nicht-)Anerkennung wird gemäss Artikel 45 Absatz 3 IPRG seit dem 1. Januar 2025 auf die Altersgrenzen gemäss Schweizer Recht abgestellt. Betreffend Kinder ist es ebenfalls einfacher für eine Schweizer Behörde, passende Kinderschutzmassnahmen nach Schweizer Recht anzuordnen, wenn sich das Sorgerecht bereits nach Schweizer Recht richtet. Ganz allgemein wird heute im Familienrecht, z.B. in den Haager Übereinkommen betreffend Kinderschutz (HKsÜ)⁷ und Erwachsenenschutz (HEsÜ)⁸, in den meisten Fällen auf das Recht am gewöhnlichen Aufenthalt abgestellt, welches in der Regel mit dem Wohnsitzrecht übereinstimmt.

Da die in Artikel 8 des Niederlassungsabkommens vorgesehene Anwendung des Heimatrechts zu Rechtsunsicherheit führt, iranische Staatsangehörige ohne sachliche Rechtfertigung anders als alle anderen Staatsangehörigen behandelt und sachfremde Regeln zur Anwendung bringt, soll das Abkommen angepasst werden.

Die Anpassung des Abkommens erfolgt auf Initiative des Bundesrates. Anstoss für die Anpassung war allerdings die vom Parlament abgelehnte Motion 22.4560, welche den Bundesrat zur Kündigung des Abkommens aufgefordert hätte. Anlässlich der Beratung der Motion im Parlament hatte der Bundesrat angekündigt, das Abkommen zu prüfen und gegebenenfalls Verhandlungen mit Iran im Hinblick auf eine Anpassung aufzunehmen.⁹

Das Abkommen war auch mehrfach Thema in der Fragestunde sowie Gegenstand von Anfragen, wie z.B. Frage 23.7217 «Iranische Frauen in der Schweiz»; Frage 22.7937 «Schariarecht in der Schweiz. Kann es zur Anwendung kommen?»; Frage 22.7936 «Vertrag mit dem Iran. Schariarecht in der Schweiz?»; Ip. 22.4281 «Gilt in der

⁶ BBl 1983 I 263, 345; 358; 366; 385

⁷ Haager Übereinkommen über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Massnahmen zum Schutz von Kindern, SR 0.211.231.011

⁸ Übereinkommen vom 13. Januar 2000 über den internationalen Schutz von Erwachsenen (Haager Erwachsenenschutzübereinkommen, HEsÜ), SR 0.211.232.1

⁹ AB 2024 N 237

Schweiz iranisches oder schweizerisches Familienrecht?»; Frage 11.5442 «Abkommen Schweiz-Iran von 1934. Rechtsunsicherheit»; Anfrage 08.1129 «Niederlassungsabkommen vom 25. April 1934 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kaiserreich Persien».

1.2 Geprüfte Alternativen

Das Abkommen sieht vor, dass es jederzeit unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden kann (Art. 10 Abs. 2). Die aussenpolitischen Interessen der Schweiz gebieten, auf eine Kündigung des Abkommens durch die Schweiz zu verzichten. Zudem wäre nur eine Kündigung des ganzen Abkommens möglich, auch wenn wie vorliegend nur eine einzige Vorschrift des Abkommens Probleme bereitet. Deshalb stellt eine einvernehmliche Anpassung des Abkommens die bessere Lösung dar.

1.3 Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis

Die Verhandlungen zwischen der Schweiz und Iran fanden 2024 statt und verliefen problemlos. Beide Seiten waren sich über die Aufhebung von Artikel 8 Absätze 3 und 4 einig. Am 18. Dezember 2024 konnte das Änderungsprotokoll in Teheran unterzeichnet werden.

1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 24. Januar 2024¹⁰ zur Legislaturplanung 2023-2027 noch im Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024¹¹ über die Legislaturplanung 2023-2027 angekündigt. Sie deckt sich aber mit verschiedenen Zielen des Bundesrates, die in der Legislaturplanung aufgeführt sind. So wird die internationale Zusammenarbeit gestärkt (Ziel 14), und die Schweiz kann als verlässliche Partnerin agieren (Ziel 15).

1.5 Rechtsvergleich

Auch Belgien, Deutschland, Frankreich, Österreich und Russland haben in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts vergleichbare Niederlassungsabkommen mit Iran abgeschlossen. Diese sind soweit ersichtlich zumindest teilweise noch in Kraft, wobei aber nicht klar ist, ob sie in den europäischen Staaten auch tatsächlich noch angewendet werden.

¹⁰ BBl 2024 525

¹¹ BBl 2024 1440

2 Grundzüge des Änderungsprotokolls

Die Absätze 3 und 4 von Artikel 8, welche die Anwendung des Heimatrechts vorsehen, werden aufgehoben. Damit kommen die in der Schweiz bzw. in Iran geltenden Regeln des Internationalen Privatrechts zur Anwendung.

3 Erläuterungen zum Änderungsprotokoll

Präambel

Mit der Präambel wird hervorgehoben, dass die Schweiz und Iran über ihre eigenen Kollisionsregeln verfügen, welche an unterschiedliche Sachverhaltselemente wie z.B. die Nationalität, den Wohnsitz oder den gewöhnlichen Aufenthalt anknüpfen. Dahinter stecken unterschiedliche gesellschaftspolitische Wertungen, die gegenseitig re-spektiert werden.

Art. 1

Der Originaltext des Abkommens von 1934 enthält keine Nummerierung der Absätze. In der persischen Ausgabe ist die Präsentation zudem nicht gleich wie in der für die Schweiz relevanten französischen Fassung. Deshalb können die Absätze 3 und 4 nicht einfach gestrichen werden, sondern es muss der ganze Artikel 8 ersetzt werden. Der neue Text entspricht wortwörtlich den bisherigen Absätzen 1 und 2 des Artikels 8.

4 Auswirkungen

Auswirkungen auf den Bund, auf Kantone und Gemeinden sowie auf die Volkswirtschaft sind keine zu erwarten.

Die Arbeit der Schweizer Gerichte wird erleichtert, wenn sie anstelle des iranischen Rechts häufiger Schweizer Recht anwenden können, da dies die Rechtsanwendung vereinfacht und die Arbeitslast reduzieren dürfte.

Für Schweizer Staatsangehörige in Iran wird die Anpassung keine Auswirkungen haben, da das nationale Kollisionsrecht Irans im Personen-, Familien- und Erbrecht primär an die Nationalität anknüpft (Art. 7 und Art. 963–967 des iranischen Zivilgesetzbuchs).

Konkrete Auswirkungen gibt es hingegen für die iranischen Staatsangehörigen in der Schweiz. Diese werden inskünftig denselben Regeln unterstehen, die auch für alle anderen Personen egal welcher Nationalität in der Schweiz gelten. Da es sich dabei um etablierte Regeln handelt, die bereits seit Jahrzehnten in der Schweiz zur Anwendung kommen, kann auf die entsprechenden Botschaften zum IPRG¹² sowie zu den einschlägigen multilateralen Übereinkommen¹³ verwiesen werden. Die nachfolgende

¹² BBl 1983 I 263

¹³ BBl 1975 II 1395; BBl 2007 2595

Übersicht fasst die im Regelfall in der Schweiz zur Anwendung kommenden Kollisionsregeln zusammen, ohne auf allfällige Ausnahmen einzugehen.

Rechtsgebiet	Anwendbares Recht ohne Artikel 8 Absätze 3 und 4 NLA
Personenrecht	Wohnsitzrecht, d.h. bei Wohnsitz in der Schweiz: Schweizer Recht (Art. 33 IPRG)
Handlungsfähigkeit	Wohnsitzrecht, d.h. bei Wohnsitz in der Schweiz: Schweizer Recht (Art. 35 IPRG)
Namensrecht	Wohnsitzrecht, d.h. bei Wohnsitz in der Schweiz: Schweizer Recht; Wahl des Heimatrechts möglich (Art. 37 IPRG)
Geschlechtsänderung	Wohnsitzrecht, d.h. bei Wohnsitz in der Schweiz: Schweizer Recht; Wahl des Heimatrechts möglich (Art. 40a IPRG)
Eheschliessung	Schweizer Recht (Art. 44 IPRG)
Ehewirkungen	Recht des gemeinsamen Wohnsitzes, d.h. bei Wohnsitz in der Schweiz: Schweizer Recht (Art. 48 IPRG)
Unterhalt	Recht am gewöhnlichen Aufenthalt der unterhaltsberechtigten Person, d.h. bei Aufenthalt in der Schweiz: Schweizer Recht; bei Ehegatten unter Umständen Anwendung des auf die Ehescheidung angewandten Rechts (Art. 4 und 8 HÜ73 ¹⁴)
Güterrecht	gemeinsames Wohnsitzrecht (Art. 52/54 IPRG), d.h. bei Wohnsitz in der Schweiz: Schweizer Recht; Rechtswahl möglich
Scheidung/Trennung	Schweizer Recht (Art. 61 IPRG)
Abstammung	Recht am gewöhnlichen Aufenthalt des Kindes (Art. 68 IPRG), d.h. bei Aufenthalt in der Schweiz: Schweizer Recht
Kindsanerkennung	Heimatrecht oder Wohnsitzrecht einer betroffenen Partei, d.h. iranisches oder Schweizer Recht, je nachdem welches die Gültigkeit der Anerkennung erleichtert (Art. 72 IPRG)
Adoption	Schweizer Recht (Art. 77 IPRG)
Kindesschutz, Obhut	Recht des angerufenen Gerichts, d.h. bei gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz i.d.R. Schweizer Recht (Art. 15 HKsÜ)
Erwachsenenschutz	Recht des angerufenen Gerichts, d.h. bei gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz i.d.R. Schweizer Recht (Art. 13 HESÜ)
Erbrecht	Schweizer Recht bei letztem Wohnsitz in der Schweiz; Wahl des Heimatrechts möglich (Art. 90-91 IPRG)

¹⁴ Übereinkommen vom 2. Oktober 1973 über das auf Unterhaltspflichten anzuwendende Recht, SR 0.211.213.01

Auf iranische Staatsangehörige mit Wohnsitz bzw. gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz käme somit inskünftig in den meisten Fällen Schweizer Recht zur Anwendung.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung¹⁵ (BV), wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 24 Abs. 2 Parlamentsgesetz¹⁶ (ParlG); Art. 7a Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz¹⁷).

5.2 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Es gibt keine Inkompatibilitäten mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

5.3 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 ParlG sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten.

Der vorliegende völkerrechtliche Vertrag führt zu Änderungen beim anwendbaren Recht, welches üblicherweise im IPRG und damit in Form eines Bundesgesetzes geregelt wird. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Änderungsprotokolls ist deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen.

¹⁵ SR 101

¹⁶ SR 171.10

¹⁷ SR 172.010