

VII. STAATSRECHTLICHE STREITIGKEITEN ZWISCHEN KANTONEN

CONTESTATIONS DE DROIT PUBLIC ENTRE CANTONS

28. Urteil vom 10. Februar 1928

i. S. **Regierungsrat Thurgau gegen Regierungsrat St. Gallen.**

Zugehörigkeit eines in einem Kanton gelegenen Gebiets zu einer Kirchgemeinde eines anderen Kantons. Rechtliche Natur eines solchen Verhältnisses. Voraussetzungen für seine Kündigung bzw. einseitige Aufhebung durch den ersten (Territorial-) Kanton. *Clausula rebus sic stantibus*. Verneinung des Rücktrittsrechts im konkreten Falle. Bedeutung einer Übereinkunft zwischen den beiden Kantonsregierungen, wodurch die Zugehörigkeit des Gebiets zu der betr. ausserkantonalen Kirchgemeinde « anerkannt » wurde und anschliessend gewisse Abreden über die Besteuerung seiner Einwohner durch jene Gemeinde getroffen wurden.

A. — An der Grenze zwischen den Kantonen Thurgau und St. Gallen greift mehrfach das Gebiet thurgauischer Kirch- und Schulgemeinden auf st. gallischen Boden über und umgekehrt. Es handelt sich dabei um Verhältnisse, die schon vor der Gründung der beiden Kantone im Jahre 1803 bestanden und anlässlich dieser unverändert beibehalten worden sind. So umfasst die katholische Kirchgemeinde Rickenbach zum mindesten schon seit 1669 neben dem im Thurgau gelegenen Pfarrdorf ein im Kanton St. Gallen, politische Gemeinde Kirchberg gelegenes Gebiet, in dem sich heute folgende Höfe und Weiler befinden: Lampertswil, Enge, Ober- und Unterbraunberg, Fetz, Kohlberg, Rütihof und Sommerau. Dieselbe Umgrenzung besteht bei der Schulgemeinde mit der Ausnahme, dass Lampertswil, während es kirchlich zu Rickenbach gehört, nach Kirchberg

schulgenössig ist. Bis Ende der 1850er Jahre wurden Schul- und Kirchensteuern durch Rickenbach von den Bewohnern dieses Gebietes nach Massgabe des Vermögens erhoben, mit dem sie im Kanton St. Gallen zur Steuer eingeschätzt waren. Im Jahre 1859 trat in St. Gallen ein neues Gemeindesteuergesetz in Kraft, auf Grund dessen in den Jahren 1860 ff. in den st. gallischen Gemeinden eine allgemeine Revision der Steuereinschätzungen durchgeführt wurde. Als die Kirch- und Schulgemeinde Rickenbach diese neue Veranlagung zur Grundlage für die Erhebung der Schul- und Kirchensteuern gegenüber den st. gallischen Kirch- und Schulgenossen machen wollte, verweigerten letztere die Entrichtung der so berechneten Steuern, mit der Begründung, dass Grundbesitz und sonstiges Vermögen auf Grund des neuen Gesetzes in St. Gallen nach bedeutend strengeren Grundsätzen eingeschätzt würden als im Thurgau und sie infolgedessen in unverhältnismässig stärkerem Masse an die Gemeindelasten beizutragen hätten als die thurgauischen Gemeindeglieder. Die Kirch- und Schulgemeinde Rickenbach versuchte darauf die Steuerbeträge im Vollstreckungswege beizutreiben, worauf die politische Gemeinde Kirchberg mit Steuerrepressalien gegenüber den Einwohnern von Rickenbach antwortete, die in dem streitigen st. gallischen Gebiete Liegenschaften besaßen.

Es kam dann zu einer Übereinkunft zwischen den Regierungen der beiden Kantone « betr. die Steuerverhältnisse der Kirch- und Schulgemeinde Rickenbach » vom 8. Oktober 1868. Sie erklärt zunächst in Art. 1, dass die oben erwähnten st. gallischen Weiler und Höfe, « soweit daselbst Katholiken wohnen, als zur thurgauischen Kirchgemeinde Rickenbach und mit Ausnahme der Ortschaft Lampertswil auch zur Schulgemeinde gleichen Namens gehörig anerkannt » werden. Sodann wird in den folgenden Artikeln bestimmt, dass allfällige Kirchen- und Schulsteuern gleichmässig auf alle der

Kirche oder Schule zugeteilten Einwohner zu verlegen seien « und zwar nach Massgabe der einschlägigen Steuergesetze des Kantons Thurgau », und zu diesem Zwecke für den Teil der Gemeinde, der politisch zu St. Gallen gehört, die Anlegung eines besonderen Steuerregisters vorgesehen « nach den Grundsätzen und nach dem Masstabe, auf dem das Steuerregister der Munizipal- und Ortsgemeinde Rickenbach beruht ». Die Erstellung desselben wird zwei aus den beiden Gemeindeabteilungen zu ernennenden Experten und, wenn sie sich nicht einigen können oder ihre Arbeit nicht anerkannt werden sollte, einer von den beiden Regierungen zu bestellenden Schatzungskommission übertragen, gegen deren Entscheidung an den Regierungsrat von St. Gallen rekuriert werden kann. Nach diesen Grundsätzen sollten gleich den künftigen auch die seit 1863 rückständigen Steuern nachträglich eingezogen werden. Die Gültigkeit der Übereinkunft war auf sechs Jahre vom 1. Januar 1869 an begrenzt; nach deren Ablauf sollte sie von beiden Teilen jederzeit auf Ende des der Kündigung folgenden Kalenderjahres gekündigt werden können. Im Jahre 1880 wurde sie vom Regierungsrat von Thurgau gekündigt, weil sich Meinungsverschiedenheiten über die Behandlung im st. gallischen Gemeindeteil neu entstehender Höfe ergeben hatten. Sie wurden durch den Abschluss einer neuen Übereinkunft vom 27. März 1883 beseitigt, die in Art. 1 Abs. 1 den Art. 1 der früheren Übereinkunft wiederholte, dann aber in einem Abs. 2 beifügte, dass die « Anerkennung » der Zugehörigkeit zur Kirchen- und Schulgemeinde Rickenbach sich nur auf die genannten, bereits bestehenden Ortschaften und Höfe beziehe; sollten solche innert des « bezeichneten st. gallischen Territoriums » neu entstehen, so müssten deren Einwohner sich das Kirchen- bzw. Schulrecht in Rickenbach erst durch Einkauf erwerben, wobei der letzteren Gemeinde die freie Entscheidung über die Aufnahme oder Nichtaufnahme zustehe. Im

übrigen war der Inhalt derselben wie bei der Übereinkunft von 1868. Die in Art. 1 Abs. 2 gemachte Einschränkung stiess, wie es scheint, auf den Widerspruch der st. gallischen kirchlichen Behörden, was den Regierungsrat von St. Gallen im Jahre 1890 zur Kündigung der Übereinkunft und zur Einleitung neuer Verhandlungen veranlasste. Das Ergebnis war der am 14. Dezember 1891 erfolgte Abschluss zweier neuer Übereinkünfte « betr. die Grenz- und Steuerverhältnisse der thurgauischen Kirchengemeinde Rickenbach » und « betr. die Grenz- und Steuerverhältnisse der thurgauischen Schulgemeinde Rickenbach ». Art. 1 der ersteren Übereinkunft lautet nunmehr:

« Die zur st. gallischen politischen Gemeinde Kirchberg gehörenden Ortschaften und Höfe Lampertswil, Enge, Ober- und Unterbraunberg, Fetz, Kohlberg, Rütihof und Sommerau werden, soweit daselbst Katholiken wohnen, als zur thurgauischen Kirchgemeinde Rickenbach gehörig anerkannt.

Diese Zuteilung erstreckt sich auf alle katholischen Bewohner, welche jetzt in diesem Territorium sesshaft sind oder später in demselben ihr Domizil erwählen.

Für die Grenze des der thurgauischen Kirchgemeinde Rickenbach zugeteilten st. gallischen Gebietes gilt die Urkunde betitelt « Ausmarchung » vom 25. Hornung 1669 als rechtsverbindlich. »

In der Übereinkunft betreffend die Schulgemeinde fehlt der letzte Absatz von Art. 1, ferner unter den als zu ihr gehörig « anerkannten » Ortschaften und Höfen der Hof Lampertswil. Andererseits wird in einem Art. 10 die Zuteilung auch dieses Hofes und « der evangelischen Bewohner, welche in dem durch Art. 1 der Schulgemeinde Rickenbach zugeteilten Gebiete wohnhaft sind, zu den in der Übereinkunft festgestellten Bedingungen jederzeit vorbehalten ». Im übrigen deckt sich der Inhalt beider Übereinkünfte wiederum mit demjenigen der früheren von 1868. Während aber der Schulvertrag auf 10 Jahre

mit nachheriger Kündigungsmöglichkeit für beide Teile befristet wurde, fehlt in der « Übereinkunft betr. die Grenz- und Steuerverhältnisse der Kirchengemeinde Rickenbach » eine solche Befristung oder Kündigungsklausel.

Mit Zuschrift vom 17. Februar 1923 teilte der Regierungsrat von St. Gallen demjenigen von Thurgau mit, dass der gegenwärtige Besitzer des Hofes Lampertswil Niedermann-Bärlocher (früher hatte der Hof während langer Zeit, auch schon bei Abschluss der Übereinkunft von 1891 einer Familie Engensperger gehört) beim Kirchenverwaltungsrat Kirchberg das Gesuch um Zuteilung zur dortigen Kirchengemeinde gestellt habe. Die Kirchenverwaltung und der katholische Administrationsrat des Kantons St. Gallen hätten dem Begehren entsprochen und der Regierungsrat habe beschlossen, die ihm gesetzlich vorbehaltene Genehmigung hiezu zu erteilen, unter Vorbehalt vorhergehender Revision der Übereinkunft vom 14. Dezember 1891. Es entspreche der Übung, dass die Einwohner einer politischen Gemeinde auch der dort befindlichen Schule und Kirche zugeteilt werden. Nur weite Entfernung von oder ungünstige Verbindung mit der Schule oder Kirche der Wohngemeinde vermöchten eine Ausnahme zu rechtfertigen. Lampertswil liege nun etwa in der Mitte zwischen Rickenbach und Kirchberg. Während früher die Verbindung mit Kirchberg ungünstig gewesen sei, führe heute eine schöne Strasse dahin. Bei den Nachteilen, die im übrigen wie überall so auch hier die Zugehörigkeit zu einer verschiedenen politischen und Schulgemeinde einerseits, Kirchengemeinde andererseits mit sich bringe, sei daher die begehrte Änderung sachlich gerechtfertigt. Der Regierungsrat von Thurgau erwiderte am 8. Februar 1924, nach Einholung der Meinungsäusserungen der Kirchenvorsteherschaft Rickenbach und des thurgauischen katholischen Kirchenrates, dass er es ablehnen müsse, in die Änderung des bestehenden Vertragsver-

hältnisses einzuwilligen, da irgendwelche Tatsachen, die den geltenden Zustand als nicht mehr haltbar erscheinen liessen, nicht eingetreten seien. Darauf « kündigte » der Regierungsrat von St. Gallen durch Schreiben vom 29. Mai 1925 die « Übereinkunft betreffend die Grenz- und Steuerverhältnisse der Kirchengemeinde Rickenbach vom 14. Dezember 1891 » auf den 31. Dezember 1925, wobei er sich immerhin bereit erklärte hinsichtlich der übrigen darin erwähnten st. gallischen Ortschaften und Höfe mit Ausnahme von Lampertswil in ein neues Vertragsverhältnis zu treten. Der Regierungsrat von Thurgau weigerte sich mit Antwort vom 30. November 1925 die Kündigung als gültig anzuerkennen und bestritt gleichzeitig neuerdings das Vorliegen von Gründen, welche St. Gallen berechtigen können, das Verhältnis allenfalls aus dem Gesichtspunkte der *clausula rebus sic stantibus* als aufgehoben zu betrachten. Mit Schreiben vom 1. Juni 1926 teilte darauf der Regierungsrat von St. Gallen mit, dass er beschlossen habe, die Kündigung auf den 1. Juli 1926 in Vollzug zu setzen, vorläufig allerdings nur für den Hof Lampertswil, weil nur für diesen ein Begehren um Zuteilung zur katholischen Kirchengemeinde Kirchberg vorliege. Von jenem Zeitpunkte an werde daher der Hofbesitzer als in Kirchberg kirchensteuerpflichtig behandelt werden.

B. — Durch staatsrechtliche Klage vom 15. November 1926 hat der Regierungsrat von Thurgau gegen denjenigen von St. Gallen beim Bundesgericht die Begehren gestellt : es sei zu erkennen :

« 1. Dass die Übereinkunft vom 14. Dezember 1891 betr. die Grenz- und Steuerverhältnisse der thurgauischen Kirchengemeinde Rickenbach unkündbar sei und daher nur im gemeinsamen Einverständnis der beiden Kantonsregierungen von St. Gallen und Thurgau aufgehoben oder abgeändert werden kann.

2. Dass angesichts der genannten rechtsbeständigen Übereinkunft die heutigen Verhältnisse keine Lostren-

nung des Hofes Lampertswil auf einseitiges Verlangen des Hofbesitzers, des Kirchenverwaltungsrates Kirchberg und der Behörden des Kantons St. Gallen begründen können.»

Der Regierungsrat von St. Gallen hat auf Abweisung dieser Begehren angetragen.

C. — Die Begründung der Klage (in Klageschrift und Replik) geht dahin, dass eine einfache Kündigung des durch die angerufene Übereinkunft begründeten Rechtsverhältnisses nur auf Grund eines entsprechenden Vorbehaltes im Vertragstexte selbst zulässig wäre. Aus der Tatsache, dass ein solcher darin im Gegensatz zu dem am gleichen Tage geschlossenen Schulvertrage und den früheren Übereinkünften von 1868 und 1883 fehle, müsse auf den Willen der Parteien geschlossen werden, das Verhältnis endgiltig, ein für alle Mal so zu ordnen. Es habe dies umsoeher geschehen können, als es sich ja nicht um eine Neuerung, sondern einfach um eine Bestätigung früherer Vereinbarungen und, was die Zuteilung selbst betreffe, alten Gewohnheitsrechtes gehandelt habe, während bei der Schule Gründe besonderer Art, wie sie in Art. 10 der betreffenden Übereinkunft angedeutet seien, dafür gesprochen haben mögen, eine künftige Revision vorzubehalten. Die Aufhebung wegen veränderter Verhältnisse aber, die demnach allein in Betracht fallen könnte, würde voraussetzen, dass die Fortdauer der bisherigen Ordnung für die eine Partei zur unerträglichen Hemmung oder Belastung geworden wäre, ohne für die andere Partei lebenswichtig zu sein. Nur mit dieser Beschränkung könne die von St. Gallen angerufene *clausula rebis sic stantibus* anerkannt werden; eine weitere Ausdehnung wäre Rechtsbruch. An jener Voraussetzung fehle es aber hier durchaus. Was vorliege, sei einzig die persönliche Konvenienz des gegenwärtigen Hofbesitzers, die bei einem späteren Besitzer wieder wechseln könne, verbunden mit gewissen geringfügigen Unannehmlichkeiten, die sich aus der verschiedenen

Zugehörigkeit für Kirche und Schule ergeben, Unannehmlichkeiten, wie sie auch anderwärts hundertfach vorkämen, ohne dass man daraus Wesens mache. Alle anderen Gründe träfen entweder schon tatsächlich nicht zu oder seien in diesem Zusammenhang von vorneherein unerheblich, abgesehen davon, dass es sich dabei überall oder doch in der Hauptsache um Verhältnisse handle, die schon bei Abschluss der Übereinkunft bestanden hätten. Auch die st. gallische Territorialhoheit und die autonomen Kompetenzen der st. gallischen kirchlichen Behörden im Verhältnis zu den staatlichen hinsichtlich der Umgrenzung der Kirchengemeinden hätten schon damals bestanden und könnten daher keinen Grund abgeben, eine trotzdem eingegangene interkantonale Bindung einseitig abzuschütteln. Dies müsste umsoeher gelten, wenn man das Zugehörigkeitsverhältnis selbst überhaupt nicht auf die Übereinkunft, sondern ausschliesslich auf früheres Herkommen als Rechtsgrundlage basiere und in der Übereinkunft nur eine Regelung steuerrechtlicher Folgen sehe, die sich daraus ergäben, wie dies St. Gallen in der Klagebeantwortung tue. Als alte Staatsdienstbarkeit, von jeher bestehende öffentlichrechtliche Organisation, die sich über das Kantonsgebiet hinaus erstreckte, wäre das Verhältnis dann noch viel eher der Verfügung der st. gallischen kirchlichen Behörden entrückt.

Der Regierungsrat von St. Gallen macht demgegenüber in Antwort und Duplik geltend: nach Art. 55 Ziff. 6 der st. gallischen KV stehe der Abschluss von Verträgen mit anderen Kantonen dem Grossen Rate zu. Nur er hätte demnach auch dauernd auf die Ausübung der Territorialhoheit in einem zum Kanton gehörenden Gebiete zu Gunsten eines anderen Kantons verzichten können, wobei noch zu untersuchen bliebe, ob nicht ein solches Abkommen, um gegenüber der internen Gesetzgebung wirksam zu sein, ausserdem dem Referendum hätte unterstellt werden müssen. Der Regierungsrat

wäre dazu nicht zuständig gewesen, abgesehen von dem angeführten Grunde auch deshalb nicht, weil nach Art. 24 KV in Verbindung mit Art. 63 der Organisation des katholischen Konfessionsteiles des Kantons St. Gallen vom 19. September 1893, soweit es sich um die katholische Landeskirche handle, die Verfügung über die Abgrenzung der Kirchgemeinden dem besonderen kirchlichen Organ, nämlich dem katholischen Administrationsrat zustehe, dem seine bezüglichlichen Kompetenzen durch den Regierungsrat nicht hätten entzogen werden können. Dagegen sei der Regierungsrat oberste vollziehende und entscheidende Behörde bei Anwendung des Gemeindesteuergesetzes, auch soweit es sich um die Kirchensteuern handle, und könne in dieser Eigenschaft mit anderen Kantonen Verständigungen zur Hebung von Steueranständen treffen, die sich aus grenznachbarlichen Verhältnissen ergeben. Darauf beschränke sich denn auch die Übereinkunft von 1891, während sie die Zugehörigkeit der in Betracht kommenden Weiler und Höfe zur Kirchgemeinde Rickenbach als einfache Tatsache erwähne, nicht etwa neu mit konstitutiver Wirkung festsetze. Es handle sich demnach nicht um einen eigentlichen Staatsvertrag, sondern lediglich um ein Abkommen administrativer Natur, das der Regierungsrat als oberste Vollziehungsbehörde im Steuerwesen zur Beseitigung entstandener lokaler Steuerkonflikte getroffen habe und das infolgedessen nur temporäre Bedeutung besitze und internes Gesetzesrecht nicht aufheben könne. Die Aufführung der kirchlich zu Rickenbach gehörenden st. gallischen Weiler und Höfe in Art. 1 solle nur das örtliche Geltungsgebiet der in den nachfolgenden Artikeln enthaltenen steuerlichen Ordnung feststellen und enthalte keine Preisgabe, jedenfalls keine dauernde der st. gallischen Territorialhoheit über das Gebiet. Anderenfalls wäre die Übereinkunft von vorneherein ungültig gewesen. Aus dem Mangel einer ausdrücklichen Kündigungsklausel in einem Staats-

vertrage folge zudem noch nicht dessen Unkündbarkeit. Vielmehr sei es Sache der Partei, welche dieselbe behaupte, sie zu beweisen. Im vorliegenden Falle seien aber weder Tatsachen dargetan, welche auf den Willen der Parteien hinwiesen, die Verhältnisse unabänderlich so festzulegen, noch ergebe sich der Ausschluss einer Kündigung aus der Natur der Sache, dem Inhalt des Vertrages. Heute lägen die Dinge so, dass einzig die Zuteilung von Lampertswil zu Kirchberg auch in kirchlicher Hinsicht Recht und Billigkeit entspreche. Während die übrigen, in der Übereinkunft von 1891 erwähnten Höfe und Weiler nicht bloss von Kirchberg bedeutend weiter entfernt seien als von Rickenbach, sondern auch dorthin keine günstige Verbindung hätten, treffe dies für Lampertswil nicht mehr zu. Schon im Jahre 1891 habe sich denn auch der damalige Eigentümer von Lampertswil, Engensperger, der damals eventuell ins Auge gefassten Angliederung von Lampertswil an Rickenbach auch für die Schule unter Androhung rechtlicher Schritte widersetzt, was beweise, dass die Verbindung mit Kirchberg angenehmer und dienlicher sei als mit Rickenbach. Die verschiedene Zuteilung für Kirche und Schule führe auf die Dauer zu unhaltbaren Verhältnissen. Entweder besuchten in einem solchen Falle die Kinder der ausserkantonalen Kirchengenossen auch den Religionsunterricht in ihrer Kirchgemeinde; dann seien Störungen des Schulbetriebes dort, wo sie schulgenössig seien, in Gestalt vermehrter Absenzen unvermeidlich, Störungen, die, wie ein vorgelegtes Zeugnis des Bezirksschulrates Altoggenburg zeige, erheblichen Umfang annehmen können. Oder die Kinder empfangen den Religionsunterricht da, wo sie zur Schule gehen, woraus sich dann die Gewohnheit auch des Kirchenbesuchs an diesem Orte ergebe, wie es insbesondere bei den Kindern Engensperger der Fall gewesen sei. Dann trage die Kirche der Schulgemeinde alle Lasten, während eine andere Gemeinde die Kirchen-

steuern einziehe. Aber auch für die Erwachsenen sei die Zugehörigkeit zu einer anderen Kirche als derjenigen ihrer Wohngemeinde mit mannigfachen Nachteilen verknüpft, indem sie dadurch verhindert würden, nach dem Gottesdienst die verschiedenen privaten und amtlichen Geschäfte zu besorgen, die auf dem Lande bei dieser Gelegenheit abgewickelt würden. An den zahlreichen Abstimmungssonntagen seien sie ohnehin auf den Kirchenbesuch in der Wohngemeinde angewiesen. Dazu komme, dass der Weg nach Rickenbach teilweise durch Wald (den Fetzwald) führe und für Kinder und Frauen gefährlich sei, wie denn auch schon mehrfach Überfälle auf solche dort vorgekommen seien. Die Erhebungen, welche der Kirchenverwaltungsrat von Kirchberg vorgenommen habe, zeigten, dass schon seit geraumen die verschiedenen Bewohner von Lampertswil nicht nur ihre Kinder Religionsunterricht und Gottesdienst in Kirchberg hätten besuchen lassen, sondern auch selbst überwiegend dort und nicht in Rickenbach zur Kirche gingen. Durch die angeordnete Änderung der kirchlichen Zuteilung werde also lediglich der rechtliche Zustand mit dem tatsächlichen in Übereinstimmung gebracht.

D. — Zur Aufklärung über die örtlichen Verhältnisse und Abklärung einzelner bestrittener Behauptungen hat am 4. April 1927 ein Augenschein verbunden mit Zeugen- einvernahme stattgefunden. Auf die Ergebnisse wird in den nachstehenden Erwägungen Bezug genommen werden.

E. — Im Anschluss daran hat die Instruktionskommission den Parteien einen Vergleichsvorschlag unterbreitet. Die Parteien erklärten sich bereit auf Grund desselben unter sich in Verhandlungen zu treten. Doch führten diese schliesslich zu keinem Ziele.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung :

1. — Es handelt sich um eine Streitigkeit zwischen Kantonen über öffentlichrechtliche Verhältnisse, deren

Beurteilung nach Art. 175 Ziff. 2, 177 OG in die Zuständigkeit des Bundesgerichts als Staatsgerichtshof fällt. Die von der thurgauischen Kantonsregierung gestellten Rechtsbegehren haben die Natur einer Feststellungsklage. Durch das zu erlassende Urteil soll festgestellt werden, dass St. Gallen das hinsichtlich der Zuteilung des st. gallischen Hofes Lampertswil zur thurgauischen Kirchgemeinde Rickenbach bestehende Verhältnis nicht einseitig kündigen oder sonst aufheben könne und dass es infolgedessen, gegenseitige gütliche Vereinbarung vorbehalten, bei diesem Verhältnis sein Bewenden haben müsse. Dahin geht nach der Klagebegründung der von der formellen Fassung der Klageanträge etwas abweichende Sinn der Klage. Die prozesualen Voraussetzungen für ein solches Feststellungsbegehren sind nach den vorangegangenen Schritten des Regierungsrates von St. Gallen — Kündigung der bestehenden Zuteilung und Androhung ihrer Vollziehung auch entgegen dem Widerstand der thurgauischen Behörden in den beiden Schreiben vom 29. Mai 1925 und 1. Juni 1926 — zweifellos gegeben.

2. — Durch die zu den Akten gebrachten Übereinkünfte von 1863, 1883 und 1891 ist nicht etwa st. gallisches Gebiet erst zu einer thurgauischen Kirchgemeinde zugeteilt worden. Es ist vielmehr unbestritten, dass diese Zugehörigkeit schon seit langem, noch vor der Entstehung der beiden Kantone bestand. Die Übereinkünfte gehen davon einfach als von einem feststehenden, von keiner Seite in Frage gestellten Rechtszustande aus, um ihn dann hinsichtlich einer Folge, nämlich der Ausübung des sich daraus ergebenden Besteuerungsrechts einer thurgauischen Gemeinde gegenüber st. gallischen Kantonseinwohnern und st. gallischem Grundbesitz nach bestimmten Richtungen näher zu regeln. Dies kommt denn auch in der Fassung der Übereinkünfte klar zum Ausdruck. Alle bestimmen in ihrem Art. 1 nicht etwa, dass das fragliche st. gallische Gebiet bezw. die darin aufgezählten Weiler und Höfe der Kirch-

gemeinde Rickenbach zugeschieden werden, sondern dass ihre Zugehörigkeit zur Kirchgemeinde gleichen Namens « anerkannt » werde, wobei die letzte Übereinkunft von 1891 für die genaue Abgrenzung des Gebiets überdies auf die Ausmarchungsurkunde von 1669 als Rechtsgrundlage verweist. Im übrigen werden dann Grundsätze aufgestellt, die Gewähr dafür bieten sollen, dass die Bewohner des Gebietes bei tatsächlich gleich hohem Vermögen nicht in stärkerem Masse zu den Gemeindelasten herangezogen werden als die im thurgauischen Gemeindeteil sesshaften Gemeindebewohner. Mit dem Zugehörigkeitsverhältnis selbst befasste sich einzig die Übereinkunft von 1883 insoweit, als sie Rickenbach die Befugnis zugestand, die Aufnahme der Bewohner im st. gallischen Gemeindeteil neu entstehender Höfe als Kirchgenossen von der Entrichtung eines Einkaufsgeldes abhängig zu machen oder überhaupt zu verweigern. Gerade diese Bestimmung ist dann aber infolge Kündigung der Übereinkunft von 1883 durch St. Gallen beseitigt und in der letzten heute geltenden Übereinkunft von 1891 durch die dem früheren Zustande entsprechende « Anerkennung » ersetzt worden, wonach die Zugehörigkeit zur Kirchgemeinde Rickenbach sich auf das durch die Ausmarchung von 1669 abgegrenzte Gebiet als solches und damit auch auf alle gegenwärtigen oder künftigen katholischen Einwohner desselben bezieht.

Es kommt deshalb nichts darauf an, ob für eine neue Zuteilung dieser Art in kirchlicher Hinsicht durch Vertrag mit einem anderen Kanton der Regierungsrat von St. Gallen (mit oder ohne Zustimmung des katholischen Administrationsrates) von sich aus befugt gewesen wäre oder ob es dazu der Mitwirkung des st. gallischen Grossen Rates und eventuell sogar eines Referendums bedurft hätte. Da das bestehende Zugehörigkeitsverhältnis nicht durch die Übereinkünfte von 1869, 1883 und 1891 geschaffen worden ist, sondern auf davon unabhängigen viel älteren Vorgängen beruht, kann auch

seine Verbindlichkeit für den Kanton St. Gallen nicht deshalb bestritten werden, weil zu seiner Begründung im Zeitpunkt des Abschlusses jener Übereinkünfte die Form des Staatsvertrages nach Art. 55 Ziff. 6 der st. gallischen KV hätte eingehalten werden müssen. Und ebenso spielt die « Kündbarkeit » der Übereinkunft vom 14. Dezember 1891 für die Entscheidung der Streitfrage, um die es sich heute in Wirklichkeit handelt, keine Rolle. Denn gekündigt werden könnte diese Übereinkunft auf alle Fälle nur mit Bezug auf das, was darin selbstständig, mit konstitutiver Wirkung geregelt worden ist, also inbezug auf die Abreden, die sie über die Art und Weise der Ausübung des Besteuerungsrechtes der Kirchgemeinde Rickenbach in dem Gebiete enthält. Das Zugehörigkeitsverhältnis des Gebietes zu dieser Kirchgemeinde als solches kann durch eine derartige Kündigung noch nicht berührt werden, weil es seine Rechtsgrundlage nicht in der gekündigten Übereinkunft hat, sondern von ihr als ein bereits gegebener feststehender Rechtszustand vorausgesetzt und anerkannt wird. Wenn der katholische Administrationsrat des Kantons St. Gallen, dessen Vernehmlassungen sich der Regierungsrat von St. Gallen in der Klagebeantwortung und Duplik angeschlossen hat, auch seinerseits in der Übereinkunft nur eine Ordnung zur Beseitigung und Verhütung lokaler Steuerkonflikte erblicken will, die sich aus jenem Verhältnis ergeben hatten oder noch ergeben könnten, dann aber doch aus der Kündbarkeit einer solchen Vereinbarung wegen ihrer aus dem geregelten Gegenstand folgenden vorübergehenden Natur die Möglichkeit einer einseitigen Aufhebung auch der Gemeindegemeinschaft selbst herleiten will, so widerspricht er sich selbst. Darauf und nicht bloss auf eine Revision der über die Besteuerung der st. gallischen Gemeindegemeinschaft getroffenen Abreden bei fortdauernder Zugehörigkeit des Gebietes zur Kirchgemeinde Rickenbach und fortbestehendem Besteuerungsrechte derselben zielt aber die

« Kündigung » der Übereinkunft durch St. Gallen ab. Und die Unzulässigkeit einer Kündigung, die mit dieser Wirkung verbunden wäre, ist es, was Thurgau durch den ersten Klageantrag festgestellt wissen will. Die Befugnis zu einer einseitigen Aufhebung dieser Zuteilung aber kann nach dem Gesagten nicht auf die « temporäre » Natur von Abkommen wie des am 14. Dezember 1891 zwischen den beiden Kantonen abgeschlossenen gestützt werden. Sie müsste aus anderen Rechtsgrundsätzen hergeleitet werden können.

3. — Materiell handelt es sich dabei, zum mindesten seitdem die Gesamtkirchgemeinde Rickenbach sich über das Gebiet zweier selbständiger Staaten (Kantone) erstreckt, also jedenfalls seit 1803, um eine sog. völkerrechtliche oder Staatsdienstbarkeit, kraft deren der Kanton St. Gallen gehalten ist, die Ausübung bestimmter öffentlichrechtlicher Befugnisse, die an sich aus der Gebietshoheit fliessen würden, in einem zum Kanton gehörenden Gebietsteile zu unterlassen und umgekehrt die Inanspruchnahme dieser Befugnisse durch einen anderen Kanton, Thurgau bezw. einen thurgauischen öffentlichrechtlichen Verband zu dulden. Die Möglichkeit und Zulässigkeit solcher Verhältnisse und des darin liegenden teilweisen Souveränitätsverzichts und zwar auch im Sinne einer dauernden Bindung steht in der Lehre des Völkerrechts fest und muss daher auch für die Beziehungen zwischen den Kantonen als selbständigen Staaten anerkannt werden, wie das Bundesgericht bereits in dem Urteil vom 17. Februar 1882 in dem analogen Falle Luzern gegen Aargau (BGE 8 S. 43 ff.) ausgesprochen hat (vgl. ferner BOLLE, Das interkantonale Recht S. 54). Über den rechtlichen Charakter des Aktes, durch den das Verhältnis hier ursprünglich begründet worden ist, fehlen Angaben in den Akten. Doch kommt darauf nichts an, weil die beklagte Partei selbst nicht etwa behauptet, dass es auf einem Rechtstitel beruhe, der ihr die Befugnis zu einseitiger einfacher Aufhebung

in einem weitergehenden Umfange zu verleihen vermöchte, als sie im Falle der Begründung durch interkantonalen Vertrag (Staatsvertrag), nach den für die Auflösung solcher geltenden Grundsätzen bestehen würde. Wenn Vereinbarungen zwischen den Kantonen, wodurch sie sich lediglich zur Aufstellung gemeinsamer abstrakter Rechtsregeln, zur übereinstimmenden gesetzgeberischen Ordnung einer Materie zusammentun (die Konkordate) nach heute feststehendem Gewohnheitsrecht grundsätzlich der freien Kündigung durch einen Beteiligten unterstehen, so verhält es sich aber doch anders bei rechtsgeschäftlichen Verträgen, die, wie die Errichtung einer Staatsdienstbarkeit, auf die Begründung eines konkreten Rechtsverhältnisses und darauf bezüglicher subjektiver Rechte und Pflichten der Parteien, auf eine Erweiterung der Herrschaftssphäre des einen Teils auf Kosten des anderen gerichtet sind. Soll die in der Staats- und Völkerrechtslehre anerkannte Rechtsgiltigkeit solcher Abkommen nicht ein blosses Wort sein, so muss der dadurch geschaffene konkrete Rechtszustand solange für beide Teile verbindlich bleiben, als nicht ein durch den Begründungsakt selbst vorgehener oder sonst vom Rechte zugelassener besonderer Aufhebungsgrund eingetreten ist. Dass es sich hier nach dem rechtsbegründenden Vorgang selbst bloss um ein befristetes oder kündbares Verhältnis hätte handeln sollen, hat aber St. Gallen nicht darzutun vermocht. Es spricht dagegen von vorneherein die lange Dauer des Verhältnisses und die Tatsache, dass es bei Gründung der beiden Kantone im Jahre 1803 unverändert übernommen und seither bis zum Jahre 1923 ohne den Versuch einer Auflösung weitergeführt worden ist. Es ist ferner anerkanntes Rechtes, dass auch Änderungen in der internen Gesetzgebung und sogar in der Verfassung des belasteten Teiles ein Kündigungsrecht gegenüber einer Bindung der vorliegenden Art nicht begründen können. Der Regierungsrat von St. Gallen

behauptet denn auch selbst nicht, dass die Kompetenzen, welche die heute geltende st. gallische Verfassung und Gesetzgebung dem Grossen Räte und den autonomen Organen der katholischen Landeskirche einräumt, ein weiteres Bestehen des streitigen Verhältnisses gegen den Willen dieser Organe selbst dann ausschliessen, wenn es seine Entstehung Vorgängen verdankt, die vor dem Erlass dieser Vorschriften liegen, sondern nur dass es wegen derselben vom Regierungsrat bei Abschluss der Übereinkunft von 1891 nicht mit dauernder Wirkung habe eingegangen werden können, eine Einwendung, die aus den in Erwägung 2 angeführten Gründen unerheblich ist. In Frage kann demnach nur kommen, ob nicht St. Gallen das Recht sich davon loszusagen aus dem Gesichtspunkt der *clausula rebus sic stantibus*, wegen Veränderungen in den tatsächlichen Verhältnissen zustehe, denen das Völkerrecht diese Wirkung auch gegenüber einer vertraglichen Bindung beimisst. In dem mehrfach angeführten Urteile in Sachen Luzern gegen Aargau hat das Bundesgericht ein Rücktrittsrecht aus diesem Grunde nicht nur für den Fall angenommen, dass der Fortbestand der Dienstbarkeit mit den Lebensbedingungen des verpflichteten Teils als selbständigen Staates unvereinbar wäre oder dass sie sinnlos geworden ist, sondern auch schon dann, wenn eine Veränderung solcher Umstände eingetreten ist, die nach dem erkennbaren Willen der Parteien zur Zeit der Begründung der Last die stillschweigende Bedingung ihres Bestandes bildeten. Es mag dahingestellt bleiben, ob so weit wirklich gegangen werden dürfte (in dem damals beurteilten Streite musste das Rücktrittsrecht auch dann verneint werden). Selbst wenn es der Fall wäre, müsste verlangt werden, dass eine derartige Veränderung in den Umständen, um als Rücktrittsgrund gelten zu können, von dem Teil, der daraus Rechte herleiten will, innert angemessener Frist angerufen wird, seitdem sie sich mit Sicherheit feststellen liess. Lässt die belastete Partei

trotzdem das Verhältnis noch während Jahrzehnten fortbestehen, so gibt sie damit auch zu erkennen, dass sie den weggefallenen Tatsachen selbst nicht die Bedeutung einer stillschweigenden Vertragsbedingung in dem umschriebenen Sinne beilegt, und kann nach den Grundsätzen von Treu und Glauben, die auch die zwischenstaatlichen Beziehungen beherrschen müssen, darauf nicht nachträglich wieder zurückkommen, um einen von ihr versuchten Rücktritt von dem Verhältnis zu begründen. (v. WALDKIRCH Völkerrecht S. 223). Danach erweist sich aber von den verschiedenen «neuen» Umständen, die in den st. gallischen Prozessschriften angeführt werden, von vorneherein als unerheblich der Bau der Strasse Rickenbach-Kirchberg. Denn dieser Bau hat unbestrittenermassen schon im Jahre 1890 stattgefunden, also sogar noch bevor sich der Regierungsrat von St. Gallen durch die Übereinkunft vom 14. Dezember 1891 nochmals ausdrücklich zur Fortsetzung des Verhältnisses herbeiliess. Auch die Nachteile, die mit der verschiedenen Zuteilung für Schule und Kirche verbunden sein sollen, könnten, soweit sie überhaupt bestehen, nicht erst in letzter Zeit aufgetreten sein, sondern müssten von jeher vorhanden gewesen sein. Im übrigen kann es sich auch dabei nur um geringfügige Übelstände handeln, die nicht geeignet wären, die Voraussetzungen eines einseitigen Rücktrittsrechts, wie sie oben umschrieben worden sind, herzustellen. Die Bescheinigung des Bezirksschulrates Altoggenburg bezieht sich auf eine andere Schulfraktion der Gemeinde Kirchberg als diejenige, zu der Lampertswil zugeteilt ist: bei der ausserordentlich schwankenden Zahl der Absenzen der Schüler jener Fraktion, die kirchlich einer anderen Gemeinde (Dussnang) zugeteilt sind, in den einzelnen Jahren lässt sich zudem unmöglich mit einiger Sicherheit feststellen, inwiefern der Grund dafür wirklich im letzteren Umstand lag. Und wenn tatsächlich die Kinder von Lampertswil mit der Schule jeweilen

auch den Religionsunterricht in Kirchberg besucht haben, so würde dies höchstens einen gewissen Beitrag Rickenbachs an Kirchberg für diesem daraus allenfalls erwachsende Mehrlasten rechtfertigen, nicht die Aufhebung der bestehenden kirchlichen Zuteilung des Gebietes überhaupt. Auch von einer besonderen Gefährlichkeit der Wegstrecke Lampertswil-Rickenbach überhaupt und insbesondere im Vergleich mit der Strecke Lampertswil-Kirchberg kann nach den Ergebnissen des Augenscheins nicht gesprochen werden. Die vereinzelt Überfälle auf Frauen und Kinder, die in den Vernehmlassungen des katholischen Administrationsrates erwähnt werden, bilden dafür umso weniger einen Beweis, als, wie durch den eingelegten Auszug aus dem Urteil des Bezirksgerichts Altöttingen dargetan wird, zwei Vorfälle gleicher Art sich auch auf der Strassenstrecke zwischen Lampertswil und Kirchberg ereignet haben (unsittliche Handlungen vor Rosa Kunz und den Kindern Hürlimann). Auch die Behauptung, dass die Bewohner von Lampertswil seit geraumer Zeit wenn nicht ausschliesslich so doch überwiegend in Kirchberg und nicht in Rickenbach zur Kirche gehen, ist durch das Beweisverfahren nicht bestätigt worden: wenn einzelne unter ihnen den Kirchweg nach Kirchberg vorgezogen haben mögen, so hat doch die Einvernahme der beteiligten Personen, deren Zeugnis als durchaus unverdächtig angesehen werden darf, für die Mehrzahl eher das Gegenteil dargetan. Es kann deshalb unerörtert bleiben, ob dieser Tatsache überhaupt irgendwie entscheidendes Gewicht hätte beigelegt werden können. Was St. Gallen anstrebt, ist denn auch in Wirklichkeit nicht sowohl seine Befreiung von der bestehenden Staatsdienstbarkeit wegen Wegfalls der Voraussetzungen, auf denen sie beruhte, als eine Neuordnung des Verhältnisses aus dem anderen Grunde, dass die Vereinigung des Hofes mit Kirchberg auch in kirchlicher Hinsicht den Verhältnissen und Bedürfnissen der Hofbewohner

besser entsprechen würde (s. Ziff. II am Eingang der Vernehmlassung des kath. Administrationsrates Act. 9). Diese Erwägung kann aber für sich allein sowenig wie der Wunsch des gegenwärtigen Hofeigentümers ausreichen, um St. Gallen das Recht einfachen Rücktrittes von einer entgegenstehenden zwischenstaatlichen Verpflichtung zu geben, die es einmal eingegangen, bezw. bei Gründung des Kantons von seinem Vorfahren in der Gebietshoheit mitübernommen hat. Ob Thurgau allenfalls verhalten werden könnte, sich eine Ablösung der betreffenden Staatsdienstbarkeit gegen Entschädigung gefallen zu lassen, ist heute nicht zu erörtern, weil ein solches Begehren nicht ans Recht gestellt worden ist. Da es sich um ein interkantonaies Rechtsverhältnis handelt, könnte auch darüber verbindlich für Thurgau mangels einer gütlichen Einigung nur die zur Erledigung solcher Anstände eingesetzte Bundesbehörde und nicht das im Kanton St. Gallen zu derartigen Abkürzungen intern zuständige landeskirchliche Organ verfügen, wie es der Administrationsrat nach den Äusserungen seines Vertreters am Rechtstage vom 4. April 1927 anzunehmen scheint.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Klage wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen.

VIII. INTERNATIONALES AUSLIEFERUNGS- RECHT

EXTRADITION AUX ÉTATS ÉTRANGERS

29. Arrêt du 15 juin 1928 dans la cause Pavan.

Extradition aux Etats étrangers. Crime politique. L'homicide, crime de droit commun, peut constituer un crime politique relatif, en raison de ses mobiles, de son but et des circonstances dans lesquelles il a été commis (consid. 2).