

kurrent ferner beruft, setzt voraus, dass ein selbständiger fester Wohnsitz irgendwo begründet gewesen sei; wo dieser anzunehmen wäre, ist aber nicht ersichtlich. Der Rekurrent meint, dass er in Olten einen solchen Wohnsitz besessen habe. Er macht aber, offenbar mit Recht, selbst nicht geltend, dass dieser Wohnsitz fortgedauert habe bis zum Jahre 1909. Und dass damals in Reiden oder in Arosa ein neuer, fester Wohnsitz begründet worden sei, wie er behauptet, kann, wie schon gezeigt, nicht angenommen werden. Die Bestimmung von Art. 24 Abs. 2 ZGB: « Ist ein früher begründeter » Wohnsitz nicht nachweisbar oder ist ein im Ausland » begründeter Wohnsitz aufgegeben und in der Schweiz » kein neuer begründet worden, so gilt der Aufenthaltsort als Wohnsitz, » kann nicht beigezogen werden, weil für die Gerichtsstandsfrage vorliegend nicht die Vorschriften des ZGB zur Anwendung kommen; es handelt sich zudem um eine Fiktion, durch welche auf dem Gebiete des Gerichtsstandsrechts die Rechtsverfolgung erleichtert werden soll; sie kann deshalb nicht aus den Gerichtsstandsregeln des ZGB herausgerissen und auf dem Boden der Gerichtsstandsregeln des Art. 59 BV dazu verwendet werden, um den im ZGB selbst anerkannten Gerichtsstand des Wohnsitzes der Klägerin (Art. 312) zu beseitigen. Das vom Rekurrenten angerufene Urteil in Sachen Eberli gegen St. Gallen und Zürich betrifft einen Doppelbesteuerungsfall, der nicht ohne weiteres für die Lösung von Gerichtsstandsfragen als präjudiziell gelten kann und der sich übrigens tatsächlich von dem vorliegenden Fall dadurch unterscheidet, dass der Rekurrent eine Familie besass, die ständig in Zürich blieb, während er selbst in St. Gallen nur eine Saisonstelle innegehabt hatte. Zudem wurde damals ausgesprochen, dass eine solche Saisonstelle ein Steuerdomizil nicht zu begründen vermöge, was im vorliegenden Falle dazu führen würde, dass jedenfalls Arosa nicht als Domizil des Rekurrenten angesehen werden könnte. Dagegen ist

auf den auch den Gerichtsstand in Vaterschaftssachen betreffenden Entscheid des Bundesgerichts in Sachen Geiser, AS 20 S. 283 ff., insbesondere Erw. 3 zu verweisen, wo bei ähnlichen tatsächlichen Verhältnissen der Nachweis eines festen Wohnsitzes im Sinne des Art. 59 BV ebenfalls als nicht erbracht erklärt wurde.

Demnach hat das Bundesgericht

erkannt:

Der Rekurs wird abgewiesen.

VI. EIGENTUMSGARANTIE

GARANTIE DE LA PROPRIÉTÉ

29. Urteil vom 2. Juli 1914 i. S.

Felsische Familiengenossen gegen St. Gallen.

Zurückhaltung des Vermögens reiner und gemischter Familienstiftungen, sowie privatverwalteter Stiftungen zu kirchlichen Zwecken seitens der Regierung. Verletzung der Eigentumsgarantie? des Grundsatzes der Gewaltentrennung? Rechtsverweigerung?

A. — Am 7. Januar 1630 bestätigten Bürgermeister und Räte der Stadt St. Gallen ein Testament des Junker Hans Konrad Fels, wodurch 4000 Gulden zur Entrichtung von Stipendien an Studierende und 1000 Gulden zur jährlichen Zahlung eines Geldbetrages an die Prediger der Stadt St. Gallen gestiftet wurden. Aus den Testamentsbestimmungen ist folgendes hervorzuheben: « Als nämlich und » zum ersten, so verordne Er nochmalen zu underhaltung » eines oder zweyen Stipendiaten, so gute Ingenia und zu » den Studien einen sonderen Lust und eyfer haben, sie » seyen gleich auss der Freundschaft oder nicht dieselben » in einer facultet darzu sie taugenlich sind, studieren zu

» lassen, darzu die jährliche nuzung ohne Schwainerung
 » des Hauptguts namlich zway Hundert Guldin ange-
 » wendt werden solle, Hauptgut Vier Tausend Guldi mit
 » der Condition und Vorbehalt, im fahl gleich keiner vor-
 » handen der zu dem studieren taugenlich, oder denjeni-
 » gen, so das Hauptgut zu administrieren in Handen
 » hetten, angenehm und gefällig ware, das alsdann die
 » nuzung des Hauptguts, an kein ander Ort noch End mit
 » verendert noch angelegt, sonder das jährlich daraus
 » gefallende Interesse zum Hauptgut geschlagen, hernach
 » an solche taugenlich Persohnen verwendet, und hiemit
 » kein gefährlicher Auffzug gesucht werden solle. —
 » Zum anderen, so vermache Er den Herren Predigkanten,
 » so vil derselben jederzeit die Canzlen allhier versehen
 » und predigen werden darvon den jährlichen Zinss under
 » Sie hernach folgender Gestalt usszutheilen, an Hauptgut
 » Ein Tausend Guldin. Namlich dass uss solchem Zins oder
 » nuzung Hr. Christoff Hoffmann, Hr. Matthes Haltmayer
 » und Hr. Jacob Hoffmann, so lang dieselben in leben sein
 » werden iedem jährlich Fr. 10 darvon zugestellt, der
 » Rest aber under die übrigen Herren Prediger zu glei-
 » chen tailen ausgetheilt, und so wann dann obgemelte
 » drey Herren mit todt abgangen, soll dannzumal und
 » also fortan ieder Zeit den drey eltisten Hr. Predigers
 » jedem Fr. 10 gegeben, und der Rest under die übrigen
 » Herren insgemein aussgespendiert werden. Und solche
 » ieztermelte beide Summa, soll sein freundlicher lieber
 » Bruder Hans Martin Felss so noch im leben, und seiner
 » beyden abgeleipten Brüdern Peter und Hans Jacob der
 » Felssen hinderlassene Söhne, und derselben Nach-
 » kommen Manns-Stammens und so lang derselbe währet
 » in Handen behalten dieselbe nach hablicher Notturfft
 » versichern und jährlich von dem gefallenden Interesse
 » die obangedeüte ausstheilung gethan werden. » Im
 Jahre 1789 beschloss eine Versammlung der Familien-
 genossen, aus dem damals nicht in Anspruch genommenen
 Stipendiatenfonds (für Studierende) ein Kapital von

1000 Gulden auszuschneiden und für eine Familien-
Witwenkasse zu verwenden.

Durch Schlussnahme vom 5. Februar 1799 sind dem
nämlichen Stipendiatenfonds weitere 5860 Gulden ent-
hoben und zu einem Armenfonds bestimmt worden,
dessen Zinsen zu $\frac{3}{8}$ armen Familienangehörigen, zu $\frac{3}{8}$
begabten Jünglingen aus der Familie, die den Stand der
Professionisten oder Künstler erwählen, zukommen soll-
ten, während der Rest ($\frac{2}{8}$) der Äuffnung des Fonds zu
dienen hatte.

Im Jahre 1819 fand zufolge eines weitem Familien-
beschlusses eine Trennung des Armenfonds in zwei
gesonderte Kassen statt, nämlich in einen Unterstüt-
zungsfonds für arme Familienangehörige und in einen
besondern, durch einen Zufluss aus dem Stipendiaten-
fonds vermehrten Unterstützungsfonds für lernende
Kaufleute, Künstler und Handwerker. Mit Testament
vom 25. Juni 1829 verfügte ein Glied der Familie Fels,
Adrian Fels, dass aus seinem Vermögen 2000 Gulden aus-
geschieden und zu einer Unterstützungskasse für eheliche
Töchter, die den Namen Fels tragen, bestimmt werden
sollen. Im Jahre 1864 beschloss die Familienversammlung,
es solle in Zukunft der Zins aus dem Predigerfonds nur
noch den damals angestellten Geistlichen ausbezahlt
werden. Am 26. Juni 1866 wurde durch Familienbeschluss
die gänzliche Verschmelzung des Predigerfonds mit dem
Fonds der Töchternkasse verfügt, dabei aber die im
Jahre 1864 beschlossene Zuwendung an die damals noch
lebenden Geistlichen vorbehalten.

Seit dem Jahre 1891 befinden sich die Werttitel der
Stiftungen im Schirmkasten des Waisenamtes der Stadt
St. Gallen. Im Jahre 1903 übernahm auf Grund eines
Familienbeschlusses Dr. med. Hermann Fels in St. Gallen
die Verwaltung der in diesem Kasten liegenden Stiftungs-
güter und legte darüber dem städtischen Waisenamte
alljährlich Rechnung ab. Das Waisenamt beanspruchte

nämlich auf Grund der damaligen Praxis im Vormundschafswesen über die Stiftung ein Aufsichtsrecht, das später auf Art. 48 Ziff. 5 des st. gallischen Vormundschafsgesetzes vom 24. Mai 1888 gegründet worden ist und gegen das von den Familiengenossen kein Einspruch erhoben worden war. Im Jahre 1913 stellte aber der Stiftungsverwalter Dr. H. Fels für sich und die übrigen Rekurrenten beim Waisenamte das Gesuch um Herausgabe der Wertschriften und Titel der Stiftungskassen zum Zwecke der privaten Verwaltung. Als das Waisenamt dieses Gesuch am 17. Februar 1913 abschlägig beschieden hatte, « weil die gesetzlichen Gründe zur Aufhebung der Stiftung nicht nachgewiesen seien, » beschwerten sich die Rekurrenten beim Regierungsrat des Kantons St. Gallen, indem sie das Gesuch um Herausgabe erneuerten. Sie führten aus: Solange, als die Felsischen Stiftungen ihrer natürlichen Organe entbehrten, habe ein gewisses staatliches Fürsorgerecht bestanden; nachdem aber solche Organe geschaffen und ein Familiengenosse zum Verwalter bestellt worden seien, habe die staatliche Aufsicht ihre Daseinsberechtigung verloren. Massgebend seien nunmehr die Vorschriften des schweiz. Zivilgesetzbuches über die Familienstiftung (Art. 7 und 23 des Schlusstitels des ZGB) und danach seien, kraft Art. 87 l. c., die Familienstiftungen einer staatlichen Aufsicht nicht mehr unterworfen. Darum beanspruche die Felsische Familienstiftung das Recht der Selbstverwaltung. In zweiter Linie werde seitens der Stiftungsgenossen allerdings auch das Recht beansprucht, eine Abänderung und Beschränkung der Stiftung vorzunehmen. Es solle nämlich durch Familienbeschluss die Stiftung auf die in St. Gallen ansässige Familie beschränkt und es sollen die im Auslande dauernd niedergelassenen Anteilhaber ausgelöst werden. Dr. med. H. Fels beabsichtige, den verbleibenden Teil des Stiftungsvermögens als Stiftung und Familienvermögen gemäss den Vorschriften des ZGB zu erhalten. Die Auslösung der ausländischen Genossen werde so

erfolgen, dass die Interessen aller derzeitigen Destinatäre vollkommen gewahrt seien. Die im Auslande (in Paris und in Argentinien) wohnenden Stiftungsanteilhhaber hätten ihre Zustimmung zur Auslösung erteilt und über die endgültige Ordnung werde ein formeller Familienbeschluss gefasst werden. Diese Aenderung sei gesetzlich zulässig, da es sich nur darum handle, den neuzeitlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen; eine Aufhebung der Stiftung liege also nicht vor.

Am 28. Januar 1914 meldete sich zugleich Konrad Fels, Geniemajor in Brugg, bei der Regierung als legatsberechtigter Anteilhaber an diesem Familiengut, da er ein Deszendent des Johannes Fels, Polizeifeldweibels von St. Gallen sei, eines Mitgliebes der Familie Fels, dessen Ehe die städtischen Behörden St. Gallens seinerzeit nicht anerkannt hätten, und stellte das Gesuch, es sei, falls die Herausgabe der Stiftung beschlossen werde, daran die Klausel zu fügen, dass seine Linie bei der Verteilung ebenfalls als legatsberechtigt zu berücksichtigen sei und dass ihr von allen Vorgängen Kenntnis gegeben werden müsse.

Der Regierungsrat hiess den Rekurs teilweise gut, indem er am 17. Februar 1914 beschloss:

- » 1. Die vormundschaftliche Verwaltung, bezw. Aufsicht über die Fels'schen Stiftungen sei aufgehoben.
- » 2. Das Begehren um Herausgabe der Wertschriften und Titel der Fels'schen Familienstiftungen an die Vertreter der Familie Fels sei im Sinne der Erwägung 3 abgelehnt.
- » 3. Der Stadtrat St. Gallen sei eingeladen, im Sinne der Erwägung 3 b die Aufsicht über den Stipendienfonds für Studierende auszuüben.
- » 4. Die evangelische Kirchenvorsteherschaft der Stadt St. Gallen sei eingeladen, bezüglich des sogenannten Predigerlegates gemäss Ziff 3 litt. c der Erwägungen die geeigneten Vorkehrungen zu treffen. »

In seinen Erwägungen geht der Regierungsrat unter Berufung auf HAFTER'S Kommentar zu Art. 87 ZGB

(Note II, 3) davon aus, dass nach Art. 87 ZGB nur die reine Familienstiftung, nicht aber die gemischte von der staatlichen Aufsicht befreit sei. Unter gemischten Stiftungen versteht er mit Hafter diejenigen Zweckvermögen, die im Gegensatz zur reinen Familienstiftung nicht ausschliesslich der beteiligten Familie, sondern auch ausserhalb der Familie liegenden öffentlichen Zwecken dienen sollen oder können. Auf Grund dieser Unterscheidung prüft die Regierung alsdann den rechtlichen Charakter der einzelnen Stiftungskassen, wobei sie zu folgenden Resultaten gelangt :

a) Den Stipendienfonds erklärt sie für gemischter Natur, da nach dem Willen des Stifters die Stipendien nicht nur Familienangehörigen, sondern auch Leuten ausserhalb der « Freundschaft », d. h. ausserhalb der Verwandtschaft, zukommen sollten. Darauf, dass tatsächlich nur Familienglieder aus dieser Kasse unterstützt worden seien, könne angesichts des deutlichen Willens des Stifters nichts ankommen.

b) Der Predigerfonds (das sog. geistliche Legat), der von Anfang an Zwecken gedient habe, die ausserhalb der Familie lagen, erscheine ausgesprochenermassen als eine kirchliche Stiftung.

c) Die Familien-Witwen-Kasse, der Armenfonds und die Lehrkasse für Kaufleute, Künstler und Handwerker dagegen werden als reine Familienstiftungen anerkannt, trotzdem sie lediglich aus Mitteln des gemischten Stipendienfonds gegründet worden seien. Als reine Familienstiftung lässt die Regierung endlich auch die von Adrian Fels gestiftete Töchternkasse gelten.

Die Abweisung des Begehrens um Herausgabe des Stiftungsvermögens wird dann gestützt auf diese rechtliche Charakterisierung der einzelnen Stiftungen wie folgt begründet :

ad a) Ueber den Stipendienfonds stehe dem Stadtrat von St. Gallen gemäss Art. 84 ZGB, Art. 59 EfG z. ZGB und Art. 29 der städtischen Gemeindeordnung das Recht und

die Pflicht der Aufsicht zu und er habe dafür zu sorgen, dass die Stiftung im Handelsregister eingetragen werde (Art. 7 Abs. 2 Schlusstitel des ZGB). Ferner habe der Stadtrat dafür zu sorgen, dass die Erträge des Fonds stiftungsgemäss verwaltet werden, und alljährlich dem Departement des Innern den Ausweis zu leisten, dass das Stiftungsvermögen ungeschmälert erhalten bleibe (Art. 59 Abs. 3 EG z. ZGB). Es sei in erster Linie Sache des Stadtrates, sich mit den Organen der Stiftung auseinanderzusetzen. Deshalb und aus den unter lit. c unten angeführten weiteren Gründen habe der Stiftungsfonds bis auf weiteres in der Waisenlade zu verbleiben.

ad b) Das sog. Predigerlegat gehöre zwar wegen seines kirchlichen Charakters kraft Art. 87 ZGB nicht unter staatliche Aufsicht, dagegen sei es vermöge der im Kanton St. Gallen bestehenden Organisation des evangelischen Konfessionsteiles notwendig, der zuständigen kirchlichen Behörde, d. h. der evangelischen Kirchenvorsteherschaft vom Sachverhalte Kenntnis zu geben, damit sie die kirchlichen Rechte und Interessen wahren und zu diesem Zwecke sich mit den Organen der Stiftung über Aufbewahrung, Verwaltung, Verwendung u. s. w. auseinandersetzen könne. Es sei vorläufig nicht Sache des Regierungsrates, weitere Anordnungen zu treffen, dagegen müsse er auch hier verlangen, dass das Stiftungsvermögen einstweilen in der Waisenlade zu verbleiben habe. Als Predigerlegat sei derjenige aus der Töchternkasse auszuscheidende Betrag zu betrachten, in welchem das Predigerlegat im Jahre 1864 noch vorhanden gewesen sei (nebst Zinsen und abzüglich der an Geistliche gemachten Leistungen).

ad c) Die Herausgabe der Witwen-, Armen-, Lehr- und Töchternkasse müsse trotz ihres reinen Familienstiftungscharakters deshalb verweigert werden, weil die Gesuchsteller die Absicht hätten, das Stiftungsvermögen zu zerlegen und einen Teil desselben zur Abfindung der im Ausland wohnenden Familienangehörigen zu verwenden.

Eine derartige Auflösung der Stiftung sei, weil sie dem Willen des Stifters widerstreite, nicht statthaft. Dazu komme die Erwägung, dass gemäss Art. 57 ZGB Vermögen juristischer Personen bei ihrer Aufhebung mangels anderweitiger Bestimmungen an das Gemeinwesen fallen; bei ganzer oder teilweiser Auflösung der Fels'schen Familienstiftung könnte daher der frei werdende Betrag nur an die Stadt St. Gallen heimfallen, niemals aber an die einzelnen Glieder der Familie ausgehändigt werden. Die Stiftung erscheine unter diesen Umständen zur Zeit gefährdet und darum ergebe sich die Notwendigkeit, zum Schutze und zur Aufrechterhaltung derselben Massnahmen zu treffen, die der Sicherung des Stiftungszweckes und des eventuellen Heimfallsrechtes der Gemeinde zu dienen haben. Diese Massnahmen könnten der Natur der Sache nach einstweilen nur darin bestehen, dass die Vermögenstitel in amtlicher Verwahrung behalten werden. Dabei stehe aber nichts im Wege, die Verwaltung der Stiftung durch den von der Familie bestellten Verwalter weiterführen zu lassen (Erwägung 3 litt. a). In Erwägung 4 des angefochtenen Entscheides erklärt die Regierung das Begehren der Rekurrenten insoweit für begründet, als eine vormundschaftliche Verwaltung der Stiftungen, wie sie gemäss Art. 48 Ziff. 5 des st. gallischen Vormundschaftsgesetzes ausgeübt worden war, nach dem neuen Rechte nicht mehr bestehen könne.

B. — Gegen den Regierungsbeschluss vom 17. Februar 1914 hat Rechtsanwalt Dr. Markus Wyler in St. Gallen namens und mit Vollmacht der Felsischen Familiengenossen den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht ergriffen, mit dem Antrag, es sei dieser Beschluss aufzuheben

Als Rekursgründe machen die Rekurrenten Verletzung der Art. 4 und 5 BV und des Art. 31 der st. gallischen Kantonsverfassung (Eigentumsgarantie), sowie eine Kompetenzüberschreitung der Regierung (Eingriff in die richterliche Gewalt) geltend.

■ Eine Willkür erblicken die Rekurrenten zunächst darin, dass der Regierungsrat den Art. 1 Abs. 1 des Schlusstitels des ZGB vollkommen ausser Acht gelassen habe, indem er die nach dem Jahre 1630 eingetretenen Änderungen der Stiftung ignoriere und seinen Entscheid auf eine Auslegung der Stiftungsurkunde stütze, die von der Familie Fels und den frühern Aufsichtsbehörden nie geteilt worden sei. Sie erklären im weitern die vom Regierungsrate vertretene Auslegung des ursprünglichen Stiftungswillens hinsichtlich des Stipendienfonds für willkürlich; sie bestreiten, dass aus der Urkunde von 1630 die Meinung des Stifters herausgelesen werden könne, nach der die Stiftungsverwaltung je verpflichtet gewesen wäre, Stipendien an dritte, ausserhalb der Familie stehende Studierende auszuzahlen.

Ueberhaupt wird die von der Regierung getroffene Unterscheidung zwischen reinen und gemischten Stiftungen der Felsischen Familie für willkürlich erklärt, da alle 5 Kassen ausschliesslich den Charakter reiner Familienstiftungen trügen.

• • • • •
Eine Verletzung der Eigentumsgarantie des Art. 31 der st. gallischen KV erblicken die Rekurrenten darin, dass über Vermögensteile der Familie Fels, die Stipendiatskasse und die Töchternkasse, verfügt werde, dass ferner die Öffnung der Stipendiatskasse verboten und eine Pflicht der Familie statuiert werde, in Zukunft die Zinsen der Stipendiatskasse in bestimmter Art und Weise eventuell für Fremde zu verwenden. Ein Eingriff in die Privatsphäre liege speziell auch darin, dass über die von Adrian Fels später gegründete Töchternkasse, die stets Privateigentum der Familie gewesen sei, verfügt werde.

Der Regierungsrat hat sich nach der Behauptung der Rekurrenten dadurch im weitern einer Ueberschreitung seiner Aufsichtskompetenzen und eines Eingriffes in die richterliche Gewalt schuldig gemacht, dass er einen Entscheid über die rechtliche Natur der Stiftung getroffen,

indem er die einen Kassen für reine, die andern für gemischte Familienstiftungen erklärt habe. Nach Art. 87 Abs. 2 ZGB sei diese Frage, weil privatrechtlicher Natur, ausschliesslich vom Richter zu entscheiden. Ebenso wenig sei die Regierung zuständig gewesen, die Eintragung des Stipendienfonds anzuordnen, denn auch das könne nur durch Richterspruch geschehen.

Endlich liegt nach der Auffassung der Rekurrenten darin eine Willkür, dass die Regierung das bestrittene Aufsichtsrecht in der Art einer dauernden Zurückbehaltung des Stiftungsvermögens ausübt. Selbst die privatrechtlichen Körperschaften des kantonalen Rechts, die weniger frei seien als Familienstiftungen, seien kraft Art. 58 EG z. ZGB und nach Art. 2 der Einführungs-Verordnung nur gehalten, jährlich ihre Rechnung dem Bezirksamte einzureichen und sich darüber auszuweisen, dass das Korporationsvermögen erhalten geblieben sei. Als willkürlich bezeichnen es die Rekurrenten ferner, dass die Verweigerung der Herausgabe der Stiftungswerte als dauernde Massregel mit dem Hinweis auf das eventuelle Erbrecht der Gemeinde begründet werde; diese Behandlung widerspreche der Rechtsgleichheit, weil es sonst auch als zulässig angesehen werden müsste, einen vermöglichen Privatmann ohne erbberechtigte Verwandte mit Rücksicht auf das Erbrecht des Gemeinwesens daran zu hindern, über sein Vermögen zu Lebzeiten zu verfügen.

Mit Bezug auf das sog. Predigerlegat machen die Rekurrenten geltend, hier liege nicht eine kirchliche, sondern gleichfalls eine Familienstiftung vor; das Vermögen dieses Fonds sei im Jahre 1866 zufolge seiner Verschmelzung mit der Töchternkasse in das unbeschwerte Eigentum der Familie Fels übergegangen. Seit 1891 habe eine ausserordentliche Vormundschaft über die Stiftungen bestanden, dabei seien die Rechnungen jährlich vom Waisenamt geprüft und damit jedenfalls auch die Verwendung der Zinsen des Predigerlegates genehmigt worden. Sollte die Einverleibung als ungesetzlich betrachtet wer-

den, so wären alle Ansprüche aus derselben verjährt. Wollte man aber auch den Predigerfonds als kirchliche Stiftung anerkennen, so stehe dem Regierungsrat darüber kein Aufsichtsrecht zu. Die Wahrung der Ansprüche der evangelischen Kirchengemeinschaft sei eine reine Privatangelegenheit; die Verfügung der Regierung sei daher hinsichtlich dieses Fonds « ohne rechtlichen Untergrund » erlassen.

C. — Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen beantragt die Abweisung der Beschwerde. Auf seine Antwortbegründung wird, soweit nötig, im rechtlichen Teile eingetreten werden.

Das Bundesgericht zieht
in Erwägung:

1. — (Beschwerdelegitimation).
2. — Trotzdem der Rekursantrag auf gänzliche Aufhebung des Regierungsbeschlusses vom 17. Februar 1914 gerichtet ist, ergibt sich doch sowohl aus dem zweiten Teile des Antrages als auch aus dem Inhalt der Rekursbegründung, dass das erste Dispositiv des angefochtenen Beschlusses, mit dem der Regierungsrat « die vormundschaftliche Verwaltung, bezw. Aufsicht » über die Felsischen Stiftungen aufgehoben hat, nicht angefochten wird. Gegenstand des Rekurses können nur die übrigen Dispositive (2—4) sein, durch die die Rechtsstellung der Rekurrenten beschwert wurde. Der Rekursantrag ist danach auf die Aufhebung derjenigen Verfügungen der Regierung zu beschränken, mit denen:

a) das Begehren um Herausgabe der Wertschriften und Titel der Felsischen Familienstiftungen im Sinne der Erwägung 3 abgelehnt,

b) der Stadtrat St. Gallen eingeladen wurde, im Sinne der Erwägung 3 b die Aufsicht über den Stipendienfonds für Studierende auszuüben und

c) die evangelische Kirchenvorsteherschaft der Stadt St. Gallen eingeladen wurde, bezüglich des sog. Prediger-

legates gemäss Ziff. 3 lit. c der Erwägungen die geeigneten Vorkehrungen zu treffen.

3. — Bevor auf die Erörterung der geltend gemachten Beschwerdegründe eingetreten werden kann, ist vor allem die rechtliche Tragweite des angefochtenen Erlasses festzustellen.

Gegenstand des Begehrens der Rekurrenten war die Herausgabe der Wertschriften und Titel (unter den Titeln können wohl nur Werttitel verstanden sein) der Felsischen Stiftungskassen zum Zwecke der privaten Verwaltung durch die Stiftungsorgane. Die erste Verwaltungsinstanz, das Waisenamt der Stadt St. Gallen, hat dieses Begehren mit der Begründung abgewiesen, dass gesetzliche Gründe zur Aufhebung der Stiftung nicht nachgewiesen seien. Sie stellte sich damit also auf den Standpunkt, dass ihr ein Aufsichtsrecht über die Felsischen Stiftungen zustehe, vermöge dessen sie die Herausgabe des Vermögens während des Bestandes der Stiftungen verweigern dürfe. Da das Waisenamt, wie feststeht, vor dem Inkrafttreten des eidgen. Zivilgesetzbuches das Stiftungsvermögen kraft Art. 48 Ziff. 5 des st. gallischen Vormundschaftsgesetzes vom 24. Mai 1888 aus dem Titel v o r m u n d s c h a f t l i c h e r G e w a l t in Verwahrung genommen hatte, so verfügte die Regierung, weil von einer familienrechtlichen Vormundschaftsführung nach dem neuen eidgenössischen Rechte keine Rede mehr sein konnte, in erster Linie die Aufhebung jeglicher v o r m u n d s c h a f t l i c h e r Gewalt und Aufsicht. Ein weiteres dauerndes Verbleiben des Stiftungsvermögens in dem Schirmkasten des Waisenamtes kann danach nur noch auf ein personenrechtliches Aufsichtsrecht des Gemeinwesens über die Stiftungen gegründet werden. Nach Art. 84 ZGB, der mit dem Inkrafttreten des neuen Rechtes unbestrittenermassen auf alle bestehenden Stiftungen Anwendung gefunden hat (soweit sich das Aufsichtsrecht erstreckt), stehen die Stiftungen unter der Aufsicht des Gemein-

wesens (Bund, Kanton, Gemeinde), dem sie nach ihrer Bestimmung angehören. Die Familienstiftungen und die kirchlichen Stiftungen aber sind kraft Art. 87 — unter Vorbehalt des öffentlichen Rechtes — der Aufsichtsbehörde nicht unterstellt. Die Regierung geht nun in ihrer dritten Erwägung, auf die sie in den drei angefochtenen Dispositiven verweist, davon aus, dass der Stipendienfonds für Studierende als gemischte Stiftung von der Aufsichtspflicht nicht befreit sei, weil sich Art. 87 ZGB nur auf reine Familienstiftungen beziehe. Die Verweigerung der Herausgabe des Vermögens dieser Stiftung beruht daher auf dem nach Art. 84 ZGB dem Gemeinwesen zustehenden A u f s i c h t s r e c h t. Anders liegt die Sache bei den übrigen Fonds: Die F a m i l i e n - W i t w e n - K a s s e, der A r m e n f o n d s, die L e h r - und die T ö c h t e r n k a s s e, welche die Regierung trotz einiger Bedenken als besondere und zwar als reine Familienstiftungen gelten lässt, sollen nur deshalb in der Verwahrung des Waisenamtes bleiben, weil einmal die Auflösung dieser besondern Stiftungen beabsichtigt werde und sodann das für den Fall der Auflösung in Art. 57 ZGB vorgesehene Heimfallsrecht des Gemeinwesens gesichert werden müsse. Den P r e d i g e r f o n d s endlich erklärt die Regierung für eine k i r c h l i c h e Stiftung und da er als solche der staatlichen Aufsicht gleichfalls nicht untersteht, so wird seine Herausgabe nur deshalb verweigert, damit die evangelischen Kirchenbehörden Gelegenheit bekommen, ihre Interessen zu wahren.

Die Verweigerung der Herausgabe des Stiftungsvermögens hat also rechtlich verschiedene Bedeutung, je nachdem es sich um den gemischten Stipendienfonds, die rein familienrechtlichen Kassen oder den Predigerfonds handelt. Hinsichtlich der rein familienrechtlichen und der kirchlichen Stiftung stellt die Weigerung ausgesprochenermassen nur eine v o r s o r g l i c h e Massnahme dar, die um der Gefährdung der Stiftungen willen

angeordnet wird, während der Stipendienfonds grundsätzlich um des Aufsichtsrechtes willen und nur nebenbei auch noch wegen der behaupteten Gefährdung zurückbehalten werden soll.

Damit ist die Tragweite des Entscheides des *W a i s e n a m t e s*, der auf einem die gesamten Stiftungskassen umfassenden Aufsichtsrecht beruht, bereits in einem gewissen Umfang zu Gunsten der Rekurrenten abgeändert worden.

Es ist sodann weiter festzustellen, dass, soweit ein staatliches Aufsichtsrecht nach Art. 84 ZGB überhaupt noch beansprucht wird, dieses Recht nicht dem Regierungsrate, sondern dem Stadtrate St. Gallen zugeschrieben wird. Nach der Auffassung der Regierung gehört nämlich die Felsische Stiftung ihrer Bestimmung nach der Gemeinde, nicht dem Kanton St. Gallen an. Das ergibt sich unzweideutig daraus, dass der Regierungsrat das Aufsichtsrecht auf Art. 59 des kantonalen Einführungsgesetzes zum ZGB (« Die Aufsicht über Stiftungen im » Interessegebiet der Gemeinde wird von der betreffenden » Gemeindebehörde ausgeübt. » Abs. 3 : « Die Aufsicht » Organe haben dem Regierungsrat alljährlich unter » Beilage der Vermögensrechnung den Ausweis zu leisten, » dass das Stiftungsvermögen ungeschmälert erhalten » bleibt. ») und auf Art. 29 der städtischen Gemeindeordnung stützt und hinsichtlich des Stipendienfonds die Aufsicht ausdrücklich dem *S t a d t r a t e* zuspricht. Die erst in der Vernehmlassung zur staatsrechtlichen Beschwerde enthaltene Berufung auf den Art. 31 des Einführungsgesetzes, der dem Regierungsrat die Aufsicht über Stiftungen zuweist, deren Bestimmung über das Gebiet einer einzelnen Gemeinde hinausgeht, kann demgegenüber nicht berücksichtigt werden. Die Regierung hat also ihren Beschluss nur als Oberaufsichts- und Rekursinstanz über die Gemeindebehörden, nicht als direkte Stiftungs-Aufsichtsinstanz gefällt.

Entsprechend der verschiedenen rechtlichen Bedeutung

der angefochtenen Verfügungen des Regierungsrates sind danach bei der Prüfung der geltend gemachten Rekursgründe die verschiedenen Stiftungsfonds auseinanderzuhalten.

4. — Der *S t i p e n d i e n f o n d s* für Studierende ist der Gemeindeaufsicht unterstellt worden, weil er nach dem ursprünglichen Willen des Stifters nicht nur für die Unterstützung von Gliedern der Familie Fels, sondern auch für diejenigen *D r i t t e r* bestimmt worden sei und daher keine reine Familienstiftung darstelle. In dieser Entscheidung erblicken die Rekurrenten eine Verletzung der Eigentumsgarantie, eine Gewaltüberechreitung und eine Rechtsverweigerung.

Was zunächst den Vorwurf der Verletzung der Eigentumsgarantie betrifft, so ist vorerst festzustellen, dass der Regierungsrat den Stipendienfonds als eine mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Stiftung ansieht und dass auch die Rekurrenten von dieser Auffassung ausgehen; wenn die letztern ab und zu von Familieneigentum und von Privateigentum der Familiengenossen sprechen, so verstehen sie darunter nichts anderes, als das Eigentum der Familienstiftung, als deren « Genossen » sie sich betrachten. Persönliches Miteigentum steht also nicht in Frage. Da der angefochtene Regierungsbeschluss das Eigentumsrecht der Stiftung vollständig unangefochten lässt und kraft des staatlichen Aufsichtsrechtes der Stiftungsverwaltung nur den Besitz am Stiftungsvermögen vorenthält, so kann von einer Verletzung des Eigentums, das Art. 31 der st. gallischen Verfassung mit dem üblichen Vorbehalt des Enteignungsrechtes in seinem Bestande garantiert, von vornherein nicht gesprochen werden. Indessen hat die Praxis die Eigentumsgarantie regelmässig auf den verfassungsmässigen Schutz aller sog. wohlerworbenen Rechte ausgedehnt und demnach den staatsrechtlichen Schutz auch gegenüber willkürlichem Besitzesentzug gewährt (vgl. speziell BGE Bd. 3 S. 314 Erw. 4). Da aber die Ausübung der Eigentums-

befugnisse und des Besitzes gesetzlichen Beschränkungen unterworfen werden kann, über deren Zulässigkeit im Streitfalle die vom Staate dafür eingesetzten Behörden zu entscheiden haben, so liegt eine Verletzung der Verfassungsgarantie nur dann vor, wenn dieser behördliche Schutz versagt hat. Der behördliche Schutz lag nun im vorliegenden Falle gerade in den Händen des Regierungsrates, der von der st. gallischen Gesetzgebung dazu berufen ist, die Aufsicht, welche die Gemeindebehörden über Stiftungen ausüben, als Rekursinstanz zu kontrollieren. So wenig daher nach der ständigen Praxis des Bundesgerichtes ein richterliches Urteil über einen Eigentums- oder Besitzesstreit Anlass zu einer Beschwerde über Verletzung der Eigentumsgarantie geben kann (vgl. BGE 35 I S. 311 f. Erw. 4), ebensowenig ist dies da der Fall, wo die Handhabung des Eigentumsschutzes ausnahmsweise, wie es hier geschehen ist, einer Regierungsbehörde als oberster Instanz übertragen ist. Die Regierung war von den Rekurrenten gerade zum Schutze ihres Besitzes bzw. desjenigen der Stiftungsverwaltung angerufen worden und sie hat in Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der Gesetze von Rechtes wegen entschieden, dass vermöge des staatlichen Aufsichtsrechtes dem Besitzanspruch der Rekurrenten keine Folge gegeben werden könne. Wäre dieser Entscheid unrichtig, so läge lediglich eine unrichtige Rechtsanwendung, nicht aber ein Eingriff in die Eigentumssphäre der Rekurrenten oder der Stiftung vor. Ein staatsrechtlicher Schutz wäre alsdann nur denkbar, wenn die entscheidende Behörde sich entweder einer Ueberschreitung ihrer verfassungsmässigen Gewalt oder einer willkürlichen, den Vorwurf der Rechtsverweigerung begründenden Rechtsanwendung schuldig gemacht hätte.

Zu Unrecht behaupten die Rekurrenten, dass sich die Regierung auch dieser beiden Eingriffe in verfassungsmässige Individualrechte schuldig gemacht habe.

Die behauptete Kompetenzüberschreitung wird mit

dem Hinweis auf die Bestimmung des Art. 87 Abs. 2 ZGB begründet, wonach über Anstände privatrechtlicher Natur, die sich in Beziehung auf Familienstiftungen und kirchliche Stiftungen ergeben, der Richter zu entscheiden hat. Unter den Begriff der Anstände privatrechtlicher Natur kann aber der Streit darüber, ob die Vorschrift des Art. 87 Abs. 1 auf eine bestimmte Familienstiftung Anwendung finde, d. h. ob ein staatliches Aufsichtsrecht auch dann ausgeschlossen sei, wenn die Stiftung neben Familien —, noch öffentliche Zwecke verfolgt — entgegen der von HAFER, Komm. Note II 3 zu Art. 84 vertretenen Auffassung — nicht subsumiert werden, denn dabei handelt es sich nicht um ein Rechtsverhältnis zwischen koordinierten Personen, sondern um das Verhältnis der Unterordnung eines Privatsubjektes unter die Staatsgewalt. Das Aufsichtsrecht hat m. a. W. öffentlichrechtlichen Charakter und kann daher nicht den Gegenstand eines Zivilstreites bilden. Der Stadtrat, dem das Gesetz das Aufsichtsrecht verleiht, hatte danach auch die Befugnis, darüber zu entscheiden, ob eine Stiftung seiner Aufsicht unterstehe und die Kompetenz des Regierungsrates, diesen Entscheid auf seine Gesetzmässigkeit zu überprüfen, ergab sich ohne weiteres aus seiner organischen Stellung als oberster Rekursinstanz gegenüber Gemeindebehörden.

Da dem Regierungsrate in Art. 31 und 56 letztem Absatz des kantonalen Einführungsgesetzes zum ZGB die Zuständigkeit zum Entscheid über den öffentlichrechtlichen Charakter einer K o r p o r a t i o n zugewiesen ist, so könnte diese Kompetenz übrigens sehr wohl auch auf die Stiftungen analog angewendet werden, zumal da Art. 56 EfG den Korporationen z. B. kirchliche A n s t a l t e n gleichstellt. Jedenfalls zeigt diese Bestimmung, dass im Kanton St. Gallen der Entscheid über den öffentlichen Charakter einer der Staatsaufsicht unterstellten juristischen Person grundsätzlich nicht als Privatrechtssache angesehen wird. Ob bei gemischten Familienstiftungen die

Gemeindeaufsichtsinstanz oder der Regierungsrat als die zuständige Verwaltungsbehörde anzusehen sei, ist für die Entscheidung des gegenwärtigen Rekurses unerheblich.

Eine Kompetenzüberschreitung liegt auch darin nicht, dass der Regierungsrat die städtische Behörde gleichzeitig aufforderte, für die Eintragung des Stipendienfonds in das Handelsregister zu sorgen.

Der Vorwurf der willkürlichen Rechtsanwendung endlich erweist sich gleichfalls als unbegründet.

Ist nach dem Gesagten die Erklärung der Regierung, dass dem Stadtrate von St. Gallen ein Aufsichtsrecht über den Stipendienfonds für Studierende zustehe, staatsrechtlich nicht anfechtbar, so ist weiter auf den eventuellen Standpunkt der Rekurrenten einzutreten, wonach eine Willkür darin liegen soll, dass der Stadtrat das Aufsichtsrecht in unzulässiger Weise ausdehne. Nach der Auffassung der Rekurrenten begreift das in Art. 84 ZGB vorgesehene Aufsichtsrecht des Gemeinwesens nicht das Recht in sich, der Stiftungsverwaltung den Besitz am Stiftungsvermögen vorzuenthalten. Die Rekurrenten verweisen darauf, dass nach Art. 84 Abs. 2 der Zweck der Aufsicht nicht etwas weiteres erfordere, als die Fürsorge für eine dem Stiftungszwecke entsprechende Verwendung des Stiftungsvermögens, und dass nach Art. 2 der kantonalen Verordnung betreffend die Einführung des ZGB vom 9. Dezember 1911 selbst die privatrechtlichen K ö r p e r s c h a f t e n des kantonalen Rechtes zu nichts anderem verpflichtet seien, als dazu, alljährlich die von der Korpurationsversammlung genehmigte Jahresrechnung vorzulegen und damit den Ausweis zu leisten, dass das Korpurationsvermögen erhalten geblieben und seinem Zwecke gemäss verwaltet worden sei. Da das Zivilgesetzbuch den Inhalt der Aufsicht über die Stiftungen nur allgemein bestimmt, so steht es den Kantonen frei, aus-

führende Einzelvorschriften über die Art und Weise aufzustellen, wie die Fürsorge für die dem Stiftungszwecke entsprechende Verwendung des Stiftungsgutes zu gestalten und wie weit die der privaten Stiftungsverwaltung aufzulegenden Schranken innerhalb dieses Rahmens zu ziehen seien. Der Kanton St. Gallen hat sich hinsichtlich der Aufsicht über juristische Personen darauf beschränkt, in der Einführungsverordnung vom 9. Dezember 1911 die bereits erwähnte Vorschrift (Art. 2) über die Rechnungsablage und den Ausweis über die Erhaltung und die zweckentsprechende Verwaltung des Vermögens hinsichtlich der privatrechtlichen Körperschaften des kantonalen Rechtes aufzustellen, während er z. B. für die Ausübung der familienvormundschaftlichen Gewalt viel einlässlichere Bestimmungen aufnahm. Abgesehen von der Frage, ob die gemischten Familienstiftungen unter jene Verordnungsvorschrift fallen, ist es indessen zweifelhaft, ob die mit der Ausübung der Aufsicht betrauten Verwaltungsbehörden nicht auch weitergehende Massnahmen als die in Art. 2 der Verordnung vorgesehenen treffen dürfen, ohne sich eines willkürlichen Eingriffes in die Befugnisse der privaten Stiftungsverwaltung schuldig zu machen. Die Frage ist mit Rücksicht darauf zu bejahen, als es jedenfalls nicht schlechthin ausgeschlossen erscheint, dass die vom Bundesrechte aufgestellten Normen über die Verwaltungsbefugnisse der V o r m u n d s c h a f t s b e h ö r d e n auf die Ausübung der Aufsicht über Stiftungen analog angewendet werden, wie es z. B. EGGER in seinem Kommentar (in N° 4 litt. a i. f. zu Art. 84) befürwortet. Wenn auch zuzugeben ist, dass die Verwaltung von Mündelgut einer strengern Ueberwachung seitens der Aufsichtsbehörden bedarf, als diejenige einer Stiftung, so kann doch nicht bestritten werden, dass die Beaufsichtigung der Stiftungen ähnlichen Zwecken dient, wie die staatliche Obervormundschaft, und darum hat eine analoge Anwendung vormundschaftlicher Vorschriften auf die Ausübung der Aufsicht über

Stiftungen jedenfalls nichts willkürliches an sich. Die Verweigerung der Herausgabe des Stiftungsgutes kann daher, was den Stipendienfonds betrifft, auf die Bestimmung des Art. 399 ZGB und auf die entsprechende Ausführungsvorschrift des Art. 11 der mehrfach erwähnten kantonalen Einführungsverordnung gestützt werden, nach der Wertschriften, Kostbarkeiten, wichtige Dokumente u. dgl., soweit es die Verwaltung (d. h. die Verwaltungstätigkeit) des unter Aufsicht stehenden Vermögens gestattet, unter Aufsicht der zuständigen Behörde an sicherem Orte (i. c. im Schirmkasten der Gemeinde) aufzubewahren sind.

Der Vorwurf der Willkür erscheint darum auch mit Bezug auf die gerügte Ausdehnung des Aufsichtsrechtes als unbegründet. Eine Aufhebung des angefochtenen Beschlusses ist mithin ausgeschlossen, soweit Dispositiv 2 und 3 sich auf den Stipendienfonds für Studierende bezieht.

5. — Wie früher ausgeführt wurde, ist die rechtliche Stellung aller übrigen Stiftungsfonds von derjenigen des Stipendienfonds deshalb grundsätzlich verschieden, weil die Regierung sie selbst dem in Art. 84 ZGB vorgesehenen Aufsichtsrechte nicht unterstellt. Was zunächst die Familienwitwenkasse, den Armenfonds, die Lehr- und die Töchternkasse betrifft, so nehmen die Rekurrenten in ihrer Beschwerdebegründung mit Bezug auf die zuletzt gegründete Töchternkasse einen besondern Standpunkt ein, indem sie hier, wie bei der Behandlung des Stipendienfonds, den Vorwurf der Verletzung der Eigentumsgarantie erheben, während sie diesen Rekursgrund hinsichtlich der andern reinen Familienstiftungen nicht geltend machen. Das Bundesgericht kann auf einen Rekursgrund nur unter der Bedingung eintreten, dass der Beschwerdeführer sein Zutreffen auf eine bestimmte Entscheidung oder Erwägung des angefochtenen Erlasses begründet und es geht daher nicht an, der im Eingang der Be-

schwerdeschrift allgemein und ohne Begründung hingestellten Berufung auf eine bestimmte Verfassungsverletzung eine weitere Ausdehnung als auf diejenigen Punkte zu geben, mit Bezug auf welche das Zutreffen jener Verletzung im einzelnen behauptet und begründet wird. Aus diesem Grunde kann die Untersuchung darüber, ob die Eigentumsgarantie verletzt worden sei, sich ausser auf den bereits erörterten Stipendienfonds nur auf die Töchternkasse, nicht aber auf die übrigen drei rein familienrechtlichen Stiftungen beziehen.

Die vorsorgliche Massnahme, kraft welcher die Regierung die Verweigerung der Herausgabe des Stiftungsvermögens schützen zu können glaubt, stellt zweifellos einen Eingriff in die Privatrechtssphäre der Stiftung dar und es fragt sich nur, ob sie auf einer gesetzlichen Grundlage ruhe. Fehlt eine solche Grundlage, so erweist sich der Eingriff jedenfalls dann als ein mit der Verfassungsgarantie des Art. 31 KV unvereinbarer Akt der Verwaltung, wenn der Regierungsrat keinerlei Zuständigkeit besitzt, um über die rechtliche Zulässigkeit einer derartigen Massnahme zu entscheiden, denn in diesem Falle liegt nicht bloss eine unrichtige Handhabung von Rechtsätzen, die den Schutz des Eigentums und des Besitzes ordnen, vor, sondern ein gesetzwidriger Verwaltungsakt einer unzuständigen Behörde, gegen den der in Art. 31 KV verheissene staatsrechtliche Schutz angerufen werden kann.

Die Regierung begründet die vorsorgliche Massnahme mit dem Hinweis auf die zur Zeit vorliegende Gefährdung der Stiftung, die sie darin erblickt, dass die Rekurrenten die Auslösung der im Auslande lebenden drei Familienossen beabsichtigen. Es könnte sich nun in erster Linie fragen, ob darin, dass einzelne Destinatäre der Stiftung mit ihrer Zustimmung endgültig abgefunden werden sollen, wirklich eine Gefährdung der Stiftung liege. Allerdings wird durch den Auskauf dieser Destinatäre das Stiftungskapital, das die Mittel zur Auslösung darbieten

muss, vermindert; auf der andern Seite aber werden durch eine Verkleinerung der Zahl der Nutzungsberechtigten auch die der Stiftung obliegenden Leistungen für alle Zukunft verringert. In einer derartigen Umgestaltung der Stiftung liegt jedoch zweifellos eine Aenderung der Stiftungsorganisation, über deren Zulässigkeit nach Art. 85 die zuständige kantonale Behörde das letzte Wort zu sprechen hätte, wenn es sich um eine der staatlichen Aufsicht unterstehende Stiftung handelte. Wo diese Voraussetzung aber nicht zutrifft, steht es der Stiftungsverwaltung frei, darüber nach eigenem Gutfinden zu beschliessen. Die Vorschrift des Art. 85 ist nur ein Ausfluss des staatlichen Aufsichtsrechtes, wie denn auch die Kommentatoren des ZGB darin einig sind, dass die im Art. 85 vorgesehene Intervention des Staates bei reinen Familienstiftungen nicht Platz greifen kann, vgl. EGGER, N° 2 b zu Art. 87, HAFTER, N° IV Ziff. 3 zu Art. 87 und die hier zitierte Literatur. Es steht also den kantonalen Aufsichtsbehörden kraft Bundesrechtes kein Recht zu, das gesetzliche Aufsichtsrecht gegenüber reinen Familienstiftungen in der Weise auszuüben, dass sie gegen Aenderungen der Stiftungsorganisation oder des Stiftungszweckes einschreiten. Kraft Bundesrechtes hat sich der Staat gegenüber diesen Stiftungen jeder Einmischung zu enthalten. Daraus folgt, dass auch eine angebliche Gefährdung, die aus einer Aenderung der Stiftung erfolgen soll, dem Staate keine Handhabe zum Einschreiten bieten kann; wenn eine Gefährdung wirklich vorliegt, so können bei der reinen Familienstiftung nur *p r i v a t e*, nicht öffentliche Interessen bedroht sein und es greift dann die Vorschrift des Art. 87 Abs 2 ZGB Platz, wonach die gefährdeten Privaten auf den *P r i v a t r e c h t s s c h u t z* verwiesen werden. Es ist Sache des Richters und nicht der Verwaltungsbehörden, die bedrohten Privatinteressen zu schützen. Darum ist es auch unerheblich, dass ein von der Familie bisher nicht anerkannter Prätendent, Konrad Fels in Brugg, mit Ansprüchen an die Stiftung auftritt.

Die Berufung auf die Gefährdung der Stiftung vermag also die vorsorgliche Massnahme jedenfalls soweit nicht zu rechtfertigen, als nur private Interessen auf dem Spiele stehen; zudem wäre der Erlass einer derartigen Massnahme nach Art. 87 Abs. 2 ZGB ausschliesslich Sache einer mit *r i c h t e r l i c h e n* Funktionen ausgestatteten Behörde.

Nun macht die Regierung allerdings weiter die Rücksichten auf das Heimfallsrecht des Gemeinwesens als Grund für die konservatorische Massnahme geltend. Es ist richtig, dass das Zivilgesetzbuch entgegen abweichenden Vorschlägen früherer Entwürfe die Familienstiftung von der Bestimmung des Art. 57 ZGB nicht ausgenommen hat, so dass in der Tat auch bei Aufhebung der Familienstiftung ihr Vermögen an das Gemeinwesen fällt, dem sie nach ihrer Bestimmung angehört hat, wenn das Gesetz, die Statuten, die Stiftungsurkunde oder die zuständigen Organe es nicht anders bestimmen. Allein die Berufung auf das staatliche Heimfallsrecht vermag die Massnahme des Stadtrates nicht zu rechtfertigen. Einmal nämlich ist es jedenfalls ausgeschlossen, dass ein Kanton derartige Eingriffe in das autonome Selbstverwaltungsrecht privater Stiftungen bloss zu dem Zwecke, das Heimfallsrecht zu sichern, *z u b e l i e b i g e r Z e i t u n d a u f u n b e s t i m m t e D a u e r* vornehme; denn das käme einer Umgehung des Gesetzes, einer Aufhebung der garantierten Freiheit der Familienstiftung gleich. Sodann wäre es, wenn wirklich eine *A u f h e b u n g* im Sinne des Art. 57 ZGB, und nicht eine bloss *e V e r ä n d e r u n g u n m i t t e l b a r* in Aussicht stände, nicht Sache der Verwaltungsbehörden, eine vorsorgliche Massnahme zu erlassen, denn hiebei handelt es sich keineswegs um Ausübung des staatlichen Aufsichtsrechtes über die Stiftungen, nicht um die Wahrung des Gemeinwohls, sondern um rein *f i s k a l i s c h e* Interessen. Das heimfallsberechtigte Gemeinwesen hat einen privatrechtlichen, nicht einen öffentlichrechtlichen Anspruch auf das Ver-

mögen der aufgehobenen Stiftung ; denn Art. 57 des ZGB ist eine, allerdings im öffentlichen Interesse aufgestellte, aber ihrer Natur nach gleichwohl privatrechtliche, dem Personenrecht angehörende Norm. Darum hätte sich das anspruchsberechtigte Gemeinwesen zur Sicherung des gefährdeten Heimfallsrechtes an diejenige Behörde zu wenden, die mit dem Erlass solcher Sicherungsmassnahmen betraut ist. Zufällig steht nun diese Kompetenz im Kanton St. Gallen allerdings gerade Verwaltungsorganen zu ; doch ist es nicht der Gemeinderat, sondern der *Bezirksammann*, der nach Art. 269 der st. gallischen Zivilprozessordnung vorläufige oder einstweilige Verfügungen zur Erhaltung des bestehenden Zustandes oder zur Sicherung der Rechtsverfolgung zu erlassen hat, und als oberste Rekursinstanz ist nach Art. 275 l. c. das *Justizdepartement*, nicht der Gesamtregierungsrat eingesetzt. Weder der Stadtrat noch der Regierungsrat wären also zu einer provisorischen Massnahme zur Sicherung des Heimfallsrechtes befugt gewesen, wenn überhaupt die Voraussetzungen zu ihrem Erlasse vorgelegen hätten, was hier nicht näher zu untersuchen ist.

Vom Boden des Bundesrechtes aus betrachtet besteht nach dem Gesagten keine gesetzliche Grundlage, auf die sich die angefochtene konservatorische Massnahme stützen liesse. Das eidg. ZGB behält indessen in Art. 59 Abs. 1 das öffentliche Recht der Kantone für die öffentlichrechtlichen und kirchlichen Körperschaften und Anstalten vor. Es wäre also denkbar, dass der Kanton St. Gallen über das vom Bunde aufgestellte Aufsichtsrecht hinaus weitere öffentlichrechtliche Beschränkungen vorgeschrieben hätte. Da aber das Zivilgesetzbuch dieses Recht nur gegenüber öffentlichrechtlichen und kirchlichen Anstalten einräumt, so kann diese Möglichkeit hinsichtlich der hier einzig in Frage stehenden reinen Familienstiftung, der Töchternkasse, die ausschliesslich privaten Charakter trägt, nicht in Betracht kommen. Beim Mangel jeglicher gesetzlicher

Grundlage und beim Fehlen jeglicher Kompetenznorm, die dem Stadtrate oder dem Regierungsrate das Recht zum Erlass einer vorsorglichen Massnahme gegenüber der Töchternkasse verleihen würden, erscheint daher der angefochtene Beschluss in diesem Punkte als ein verfassungswidriger Eingriff in die Privatrechtssphäre der Stiftung und ist wegen Verletzung des Art. 31 KV aufzuheben.

6. — Die Rekurrenten machen mit Bezug auf die Vorenthaltung der rein familienrechtlichen Stiftungsfonds, d. h. der Familienwitwenkasse, des Armenfonds, der Lehr- und der Töchternkasse den Rekursgrund der *Willkür* geltend und es ist daher weiterhin auf die Frage einzutreten, ob nicht auch die Zurückbehaltung der Familienwitwenkasse, des Armen- und des Lehrfonds wegen Verletzung des Art. 4 BV für rechtsunwirksam zu erklären sei.

Alles was in der vorhergehenden Erwägung mit Bezug auf die Töchternkasse über die mangelnde gesetzliche Grundlage und die fehlende Kompetenz ausgeführt wurde, gilt ohne weiteres auch für die Vorenthaltung der drei andern Familienstiftungen. Allerdings unterscheidet sich die Töchternkasse darin von den drei andern Kassen, dass sie nicht auf dem Stiftungsakt des Jahres 1630 beruht und ihrem ursprünglichen Bestande nach nicht aus den zwei ältesten Stiftungen (dem Stipendien- und dem Predigerfonds) erwachsen ist, sondern eine eigene, originäre Stiftung darstellt. Doch hat dieser Unterschied auf die Frage, ob die von Stadtrat und Regierung beschlossene Massnahme wegen Verletzung der Rechtsgleichheit aufzuheben sei, keinerlei Einfluss. Da die drei in Frage stehenden Stiftungen einer staatlichen Kontrolle nicht unterliegen und da eine sichernde Massnahme weder vom Stadtrat noch von der Regierung ausgehen konnte und da auch von der Anwendung kantonalen öffentlichen Rechtes zur Unterstützung der angefochtenen Massregel nicht gesprochen worden ist, so erscheint der Beschluss der Regierung

gewiss auch als willkürlich. Die Intentionen der handelnden Verwaltungsbehörden sind sicherlich beachtenswert, allein sie stehen zu den vollkommen berechtigten Ansprüchen der Stiftungsverwaltung auf ungehemmte Verwaltung in offenem Widerspruch. Eine Verwaltungshandlung, die jeder gesetzlichen Grundlage so absolut entbehrt, wie es hier der Fall ist, lässt sich mit dem Grundsatz der gesetzesmässigen Verwaltung schlechterdings nicht vereinbaren und bedeutet nichts anderes, als dass die in Frage stehenden Stiftungen ausserhalb des Gesetzes gestellt werden. Gegen ein derartiges Vorgehen ist aber gerade die Garantie des Art. 4 BV geschaffen worden.

Der Rekurs muss daher nicht nur mit Bezug auf die Töchternkasse, sondern auch hinsichtlich der drei andern reinen Familienstiftungen gutgeheissen werden, zumal als auch die unbestimmte Dauer der allerdings als « einstweilig » bezeichneten Massnahme schon an und für sich für unzulässig angesehen werden müsste.

7. — Zum Schlusse bleibt der angefochtene Beschluss noch zu prüfen, soweit er sich auf den Predigerfonds bezieht. Zunächst ist daran zu erinnern, dass auch die kirchlichen Stiftungen kraft Art. 87 ZGB von der staatlichen Aufsicht befreit sind, so dass vom Standpunkt des Bundeszivilrechtes aus die angefochtene Massnahme gleichfalls als verfassungswidrig anzusehen ist, wenn der Predigerfonds als eine kirchliche Stiftung zu gelten hat, was die Rekurrenten zwar bestritten, aber nicht mit einem staatsrechtlichen Rekursgrunde angefochten haben. Als kirchliche Stiftung unterliegt dieser Fonds nach Art. 59 nicht nur dem Bundesrechte, sondern auch dem kantonalen öffentlichen Rechte. Nun bestimmt Art. 24 der Verfassung des Kantons St. Gallen in Abs. 3 :

« Die von jeder Konfession aufzustellenden Behörden » besorgen die konfessionellen Angelegenheiten gemischter » Natur, sowie die Verwaltung der Fonds und Stiftungsgüter der Konfessionen, unter Aufsicht und Sanktion » des Staates. »

Dem Staate steht danach die Aufsicht über die kirchlichen Fonds zu ; allein dieses Hoheitsrecht bezieht sich nach der klaren Bestimmung der Verfassung nur auf die von der Kirche selbst verwalteten, ihr gliedmässig angehörenden Stiftungsfonds. Der Staat hat nur die Aufsicht über die Verwaltungstätigkeit der kirchlichen Behörden, die nach Art. 122 der evangelischen Kirchenordnung vom 26. Oktober 1881 « zur Verwaltung der kantonalen kirchlichen Fonds und Gelder » einen besonders unter der Aufsicht des Kirchenrates stehenden Kassier bestellen. Eine gesetzliche Bestimmung des st. gallischen öffentlichen Rechtes, wonach Stiftungen zu kirchlichen Zwecken, die der Stifter nicht der Kirche selbst zur Verwaltung überwiesen hat, den kirchlichen Behörden zu selbständiger Verwaltung gezwungenermassen zu übergeben wären, oder wonach die kirchlichen Behörden wenigstens ein Aufsichtsrecht über die privaten Stiftungen besässen, existiert nicht ; wäre übrigens auch ein kirchliches Aufsichtsrecht vorhanden, so fielen doch dem Staate über die Ausübung dieser Aufsicht nicht eine Oberaufsicht zu, da ihm, wie bereits erwähnt, nur eine Kontrolle über die von der Kirche selbst verwalteten Fonds zukommt.

Die Massregel der Regierung erweist sich danach hinsichtlich des Predigerfonds lediglich als ein Akt der Geschäftsführung ohne Auftrag. Solche Akte darf aber die Regierung nicht auf Kosten privater Bürger oder Stiftungen vornehmen, wenn ihr diesen gegenüber keinerlei eigene Verfügungsgewalt zusteht.

So fehlt denn auch mit Bezug auf den Predigerfonds jede gesetzliche Grundlage und jede gesetzliche Kompetenz zu einer konservatorischen Massnahme gegenüber der privaten Stiftungsverwaltung, weshalb der angefochtene Beschluss auch in diesem Punkte wegen Verletzung der Eigentumsgarantie aufgehoben werden muss. Vorbehalten bleibt natürlich das Recht der evangelischen Kirchengemeinde St. Gallen oder ihrer Geistlichen, allfällige

privatrechtliche Ansprüche vor der zuständigen Behörde geltend zu machen.

Demnach hat das Bundesgericht
e r k a n n t :

Der Rekurs wird teilweise gutgeheissen und demnach der Beschluss des Regierungsrates des Kantons St. Gallen vom 17. Februar 1914 insoweit aufgehoben, als das Gesuch der privaten Verwaltung der Felsischen Stiftungen um Herausgabe der Wertschriften und Titel der Familien-Witwenkasse, des Armenfonds, der Lehrkasse und der mit dem Predigerfonds verschmolzenen Töchternkasse verweigert worden ist. Mit Bezug auf den Stipendienfonds für Studierende wird der Rekurs abgewiesen.

VII. GEMEINDEAUTONOMIE

AUTONOMIE COMMUNALE

30. Arrêt du 5 juin 1914 dans la cause La Chaux-de-Fonds contre Neuchâtel.

Autonomie communale. Règlement communal obligeant les employés des services industriels à entrer dans un syndicat. Droit de l'autorité cantonale de refuser son approbation à cette mesure comme contraire à la liberté individuelle et inopportune.

A. — Le 2 décembre 1913 le Conseil général de La Chaux-de-Fonds a adopté un règlement général pour les services industriels de la Commune. Il renferme notamment la disposition suivante (art. 9) : « Les ouvriers des deux premières classes (ouvriers à poste fixe et ouvriers à la journée) ont l'obligation de faire partie du syndicat des ouvriers des Services industriels et de se conformer

aux statuts de cette association. Ce syndicat doit faire partie de l'Union ouvrière de La Chaux-de-Fonds et de la Fédération suisse des ouvriers des Etats et des Communes. »

Aux termes des statuts, le dit syndicat a pour but :

1. la réunion des ouvriers en vue de délibérer sur leurs intérêts et les questions d'actualité les intéressant;
2. la sauvegarde par tous les moyens légaux des droits des ouvriers contre les abus de pouvoir et représailles de la part des supérieurs;
3. le développement du sentiment de solidarité au sein de la classe ouvrière.

Il n'y a pas de mise d'entrée et de sortie. L'assemblée générale peut exclure du syndicat les membres coupables de délits infamants, ceux qui ont porté préjudice aux principes du syndicat, ceux qui ont fait de fausses dépositions dans des enquêtes sur des établissements ou des questions ouvrières, ceux qui sans motifs suffisants sont en retard de trois mois dans le paiement de leurs cotisations.

Les cotisations, de 1 fr. par mois, servent entre autres à subvenir aux frais d'administration, à soutenir les membres nécessiteux et les victimes de représailles, à couvrir les frais de procès lors de plaintes judiciaires contre des supérieurs ou contre l'administration communale.

Le syndicat ne peut être dissous ou faire grève que par une décision du 4/5 des membres.

Quant à l'Union ouvrière, elle a pour but de défendre énergiquement les droits de l'ouvrier, de travailler à faire aboutir leurs revendications, de les rendre aptes à travailler à leur affranchissement complet.

Enfin la Fédération des ouvriers des Communes et des Etats a pour but de garantir, d'assurer et de développer les conditions d'engagement et de travail des dits ouvriers.

B. — Le 17 février 1914 le Conseil d'Etat a informé