Gesellschaft für Salzburger Landeskunde, Salzburg, Austria; download unter www.zobodat.at

Zur Anwendbarkeit und Vollziehung der Salinenkonvention von 1829 in der Fassung von 1957

Mögliche Rechtsfolgen einer Einstellung der Saline Hallein-Dürrnberg[1]

Von Christian Neschwara

I.

Die Republik Österreich und der Freistaat Bayern schlossen 1957 ein Übereinkommen über die Anwendbarkeit und Vollziehung der zwischen dem Königreich Bayern und dem Kaisertum Österreich unterzeichneten „Konvention ... über die beiderseitigen Salinenverhältnisse vom 18. 3. 1829" (Salinenkonvention). Dieses Abkommen gliedert sich in vier Teile, dessen erster die 1957 zwischen den Vertragspartnern grundsätzlich getroffenen Vereinbarungen enthält, im zweiten Teil wird auf die als Anlage zum Abkommen angeschlossene Neufassung der Salinenkonvention 1829 verwiesen, der dritte Teil trifft Vereinbarungen über die Errichtung eines Schiedsgerichts, und der vierte legt spezielle Auslegungsregeln fest.

Die Salinenkonvention in der Fassung von 1957 selbst umfaßt sechs Abschnitte. Der erste Abschnitt befaßt sich mit den die sogenannten Saalwälder betreffenden Rechtsverhältnissen, der zweite trifft Regelungen über das Recht der Jagdausübung im Jagdrevier Falleck, der dritte erfaßt alle den Halleiner Salzbergbau berührenden Bestimmungen, der vierte enthält die Verpflichtung Österreichs zur Lieferung einer bestimmten Menge von Salz an Bayern zum Selbstkostenpreis, der fünfte faßt abgabenrechtliche Bestimmungen zusammen und der sechste normiert ein spezielles Verwaltungsvorverfahren, das vor Einschlagen des ordentlichen Rechtswegs bei den Gerichts- und Verwaltungsbehörden zur Anwendung kommen soll. Ein Schlußprotokoll regelt besondere Bestimmungen über die Lohnsteuer, die Anwendung österreichischen Dienstrechts, die Verbücherung bestehender Rechte, die Überweisung von Geldbeträgen, die Aufzeichnung von Privatrechten und die Ausstellung von Forstrechtsregulierungsurkunden.

Die beiden Hauptleistungen, die in der Salinenkonvention einander gegenüberstehen, sind:

1. Der Verbleib von „unwiderruflichem Eigentum"[2] an den sogenannten Saalwäldern im Salzburger Pinzgau im Uferbereich der Saalach im Ausmaß von 18.000 ha in der Verfügungsmacht Bayerns (Art. I (1) Salinenkonvention), das nur geringfügigen Einschränkungen unterliegt, und zwar in der Verpflichtung Bayerns, Grundstücke und Grund-

Gesellschaft für Salzburger Landeskunde, Salzburg, Austria; download unter www.zobodat.at

stücksteile abzutreten oder Eigentumsbeschränkungen, „wenn es das allgemeine Beste nach den österreichischen Rechtsvorschriften erheischt" (Art. I (2) Salinenkonvention), also nach österreichischem Recht rechtmäßige Enteignungen hinzunehmen.

2. Die andere Hauptleistung besteht in der Bergbauberechtigung Österreichs am Dürrnberg mit der Befugnis, den Abbau von Steinsalz und Solquellen über die bayerische Grenze hinweg voranzutreiben und auf dem Gebiet des bayerischen Dürrnbergs Holz aus den sogenannten „Achtforstwäldern" sowie Wasser aus auf bayerischem Gebiet liegenden Quellen für den Betrieb der Saline zu beziehen.

Um den Salzbergbau der Saline Hallein auch für die weitere Zukunft sicherzustellen, wurde das bisher genutzte „Alte" Grubenfeld, das sich bereits auf bayerisches Gebiet erstreckte, um 200 Meter erweitert und an diesem „Erweiterungsfeld 1957" der Republik Österreich unwiderruflich und entschädigungslos die Abbauberechtigung auf Steinsalz und Solquellen überlassen. Gemäß Artikel 15 der Salinenkonvention mußte sich die Republik Österreich allerdings verpflichten, für den Fall der Einstellung des Bergbaubetriebs am Dürrnberg dieses „Erweiterungsfeld" wieder an Bayern unentgeltlich abzutreten. Die übrigen Teile des Halleiner Bergbaus, auch insoweit sie sich auf bayerisches Gebiet erstrecken, blieben von dieser Rückfallsklausel unberührt.

II.

Inwieweit die Einstellung des Salinenbetriebes und damit der Wegfall der zugunsten Österreichs 1829 in der Salinenkonvention eingeräumten Hauptleistung aus dem Vertrag mit Bayern sich auch auf die in diesem Abkommen zugunsten Bayerns bestehende Hauptleistung – das Eigentum an den Salzburger Saalwäldern – auswirkt, ist eine Frage des völkerrechtlichen Vertragsrechts. Die Endigung völkerrechtlicher Verträge, und um einen solchen handelt es sich bei der Salinenkonvention, insbesondere wenn sie wie diese auf unbestimmte Zeit geschlossen worden sind und keine Kündigungsklausel enthalten, ist ein problematischer Bereich des Völkervertragsrechts. Es ist in einem solchen Fall ein Ausgleich zu suchen zwischen dem grundsätzlichen Interesse an der Aufrechterhaltung der Vertragspflichten und -rechte – *pacta sunt servanda* – und der Veränderung der beim Vertragsabschluß gegebenen Umstände – *rebus sic stantibus.*

Es ist daher bei der Salinenkonvention zu prüfen, ob nicht eine grundlegende Änderung der beim Vertragsabschluß gegebenen Umstände, die von den Vertragspartnern nicht vorhergesehen worden sind, aber eine wesentliche Grundlage für die Zustimmung der Vertragsparteien, durch den Vertrag gebunden zu sein, bildeten, seitdem eingetreten ist. Konkret ist zu untersuchen, ob nicht mit dem Wegfall der Abbaumöglichkeiten am

Gesellschaft für Salzburger Landeskunde, Salzburg, Austria; download unter www.zobodat.at

Dürrnberg für die Republik Österreich eine grundlegende Änderung der Umstände, die 1829 zum Vertragsabschluß mit Bayern geführt haben, eingetreten ist, welche es für sie unzumutbar erscheinen läßt, die Verpflichtungen aus der Salinenkonvention, insbesondere nämlich die Eigentumsrechte Bayerns an den Salzburger Saalforsten, auch weiterhin hinnehmen zu müssen.

Ob aber die Abbauberechtigung und das Eigentum an den Saalwäldern in einem solchen gegenseitigen Austauschverhältnis stehen, welches bei Unmöglichwerden einer Vertragsleistung auch zum Wegfall der anderen Leistung führt, somit ein Fall der *clausula rebus sic stantibus* vorliegt, ist nur nach der Darlegung der Entwicklungsgeschichte der Salinenkonvention 1829 in der Fassung des Staatsvertrags von 1957 zu beurteilen.

III.

Die Wurzeln der beiden Hauptleistungen aus der Salinenkonvention reichen bis in das 15. Jahrhundert zurück, wo verschiedene privatrechtliche Vereinbarungen zwischen dem Erzbischof von Salzburg und dem Herzog von Bayern als Sudherren der Salinen von Hallein bzw. Reichenhall, beispielsweise 1412 in einem Vertrag über Holznutzungsrechte an den sogenannten „Schwarzwäldern" in Salzburg, die dem Betrieb der Saline Reichenhall gewidmet waren, getroffen wurden. Hieraus entwickelten sich die Forstrechte Bayerns an den Saalwäldern in Salzburg. Der Betrieb der Saline Hallein beruhte dagegen auf Vereinbarungen zwischen dem Erzbischof von Salzburg und der Fürstpropstei Berchtesgaden.

Die anschließenden Vereinbarungen der Neuzeit sind alle bereits öffentlich-rechtlichen Charakters und gelten als Staatsverträge. Sie haben jeweils den Betrieb der Salinen Hallein und Reichenhall, aber auch andere Fragen im Zusammenhang mit der Salzgewinnung und -verwertung zum Gegenstand, etwa Preisabkommen, Jurisdiktionsbefugnisse, Wasserbauten an der Salzach, Holztrift aus den bayerischen Saalwäldern in Salzburg, Abnahme des Salzes, Handel und Ausfuhr nach Bayern etc.

Die Vereinbarungen, welche die Nutzung der bayerischen Saalwälder auf Salzburger Boden betreffen, beschränkten sich immer auf die ausdrückliche Zweckwidmung, den Holzbedarf für den Betrieb der Saline Reichenhall zu decken. Die letzte staatsvertragliche Vereinbarung zwischen Salzburg und Bayern wurde 1781 mit dem sogenannten „Salinen-Hauptvertrag" getroffen. Auch hierin blieb die Nutzung der Saalwälder „auf ewigen Gebrauch zum reichenhallischen Salzsieden" gewidmet.

Ein weiteres Vertragswerk, das auch die gegenseitigen Salinen-Verhältnisse zum Gegenstand hatte, war der sogenannte „Münchener Traktat", der 1816 zwischen dem Kaisertum Österreich und dem Königreich Bayern über den Erwerb Salzburgs durch die Habsburger abgeschlossen worden ist. In seinem Artikel XXI verwies dieser Vertrag „alles, was die ehemaligen

Gesellschaft für Salzburger Landeskunde, Salzburg, Austria; download unter www.zobodat.at

Zugeständnisse wegen der Benuzung der Saalforste betrifft, welche seit Jahrhunderten zum Bedarf der Reichenhaller Salzwerke angewiesen waren", an eine aus österreichischen und bayerischen Mitgliedern zusammengesetzte „Special-Kommission" zur Liquidierung und Berichtigung (Art. XX d. zit. Abk.).

Während Artikel XXI ausdrücklich auf die Saalforste Bezug nimmt, bleibt der Betrieb der Saline Hallein unerwähnt. Schon 1818 erhielt daher der österreichische Delegierte dieser Liquidationskommission die Anweisung, die bayerischen Nutzungsrechte an den Salzburger Saalwäldern als Druckmittel zur Sicherung des Betriebs des Salzwerks Hallein in den Verhandlungen mit Bayern einzusetzen. Der Betrieb dieser Saline beruhte wie erwähnt auf Vereinbarungen des Erzbischofs von Salzburg mit der 1803 als Territorium untergegangenen Fürstpropstei Berchtesgaden, welche seitdem im österreichischen Herzogtum Salzburg eingegliedert war, aber 1816 wieder an Bayern abgetreten werden mußte. Die alten Verträge zwischen Salzburg und Berchtesgaden wurden von bayerischer Seite mit der Vereinigung der beiden Territorien als erloschen und nach ihrer Trennung als nicht wieder aufgelebt betrachtet. Den österreichischen Ansprüchen und Bedürfnissen für den Salzbergbau am Dürrnberg begegnete die bayerische Delegation daher mit äußerster Zurückhaltung, insbesondere wollte man eine verbindliche Erklärung Österreichs, seinen Bergbau niemals in das bayerische Gebiet vorzurücken, also den bisher schon über die Landesgrenzen hinweg vorangetriebenen Bergbau wieder einzustellen. Als Ersatz wurde von Österreich auch ein Territorialtausch am Dürrnberg gegen das Gebiet des salzburgischen Ortes „Gmain" (das heutige Großgmain) angeboten, was offenbar eine Verschärfung der ohnehin angespannten Lage zur Folge hatte, denn seitens Bayerns wurde nun erwogen, sollte es nicht „gelingen, einen ergiebigen Teil der Saalforste mit der Landeshoheit zu erwerben", würde man es „nicht für rätlich halten, Österreich am Dürrnberg einen durch die Landeshoheit gesicherten Bergbau einzuräumen." Die beiden späteren Hauptgegenstände der Salinenkonvention, Saline Hallein und Saalwälder, wurden jetzt von Bayern ausdrücklich als „Äquivalent" betrachtet. Die bayerische Delegation war überdies dadurch unter Druck geraten, daß die österreichische Regierung seit der Übergabe des Landes Salzburg an Österreich die Ausübung der Waldnutzungsrechte durch Bayern an den Saalwäldern faktisch verhinderte.

Von österreichischer Seite wurde nun überdies sogar behauptet, daß die Verhältnisse am Dürrnberg unverändert geblieben seien, gerade weil der Münchener Traktat keinerlei Bezug auf sie genommen habe. Anders dagegen lägen die Verhältnisse hinsichtlich der Saalforste, deren Regulierung und Berichtigung nach Artikel XXI des Münchener Vertrags ausdrücklich angeordnet worden ist, argumentierte die österreichische Delegation. Die Österreicher hatten sich also am Dürrnberg in die ehemals Salzburger Befugnisse gesetzt, und zwar, wie die bayerische Seite klagte, in einem „das Maß der alten erloschenen Verträge" überschreitenden Umfang.

Gesellschaft für Salzburger Landeskunde, Salzburg, Austria; download unter www.zobodat.at

Nun schien die ursprünglich von bayerischer Seite als günstig empfundene Regelung des Artikels XXI Münchener Traktat geradezu in das Gegenteil umzuschlagen, da dessen Schweigen über den Bergbau am Dürrnberg zur Wiederherstellung der alten Salzburger Rechte zugunsten Österreichs geführt hatte, wofür von österreichischer Seite Artikel I des Münchener Traktats ins Treffen geführt wurde. Dort erwähnte Absatz 2 ausdrücklich, daß die Abtretung des ehemals salzburgischen Gebiets mit allen „Zugehörungen und Dependenzien" zu erfolgen habe, was Österreich auch auf die über- und unterirdischen Rechte angewendet wissen wollte. Überdies berief man sich auch auf Artikel VII des Münchener Traktats, welcher Österreich die Verpflichtung zu einer jährlichen Lieferung von 200.000 Zentner Steinsalz zum Selbstkostenpreis an Bayern auferlegte, wofür aber geeignete Mittel zur Verfügung gestellt werden müßten, nämlich das Recht zur Nutzung des Bergbaus auf dem Dürrnberg. Grundlage des österreichischen Verhandlungsstandpunkts war also: *do ut des.*

Ende 1819 machte die bayerische Delegation dem König Vorschläge, wie man die beiden einander gegenüberstehenden Interessen zum Ausgleich bringen könnte. Die grundsätzlichen Fragen, welche dem Gutachten vorangestellt waren, lauteten signifikant: „1. Was kann Österreich zugestanden werden?" und „2. Was ist dagegen zu verlangen?" Also *do ut des* als Verhandlungsmaxime. Die Frage nach der Berechtigung der österreichischen Interessen am Dürrnberg, insbesondere die Diskussion um die entsprechenden Rechtsgrundlagen, „sind einemal und für immer gehoben, wenn Baiern unbeschränkter Eigentümer der Saalforste wird", war die grundsätzliche Forderung an Österreich. Diese wurde von österreichischer Seite akzeptiert, weil sie den Salzbergbau am Dürrnberg auch für die Zukunft sicherte.

IV.

Wesentliches Motiv für den Abschluß des Staatsvertrags über die Salinenkonvention am 18. 3. 1829 war für die österreichische Seite ausschließlich die Sicherung des Bergbaus am Dürrnberg, dessen Kapazität von Zeitgenossen um 1820 bei gleichmäßigem Abbau auf 648 Jahre (!) geschätzt wurde. Die nun bereits erreichte vollständige Ausbeutung der Salzvorkommen im Bereich des „Alten" Grubenfelds sowie die sinkende Rentabilität der Förderung im „Erweiterungsfeld 1957" legen die Einstellung des Abbaus am Dürrnberg nahe. Eine Gegenseitigkeit der beiden Hauptleistungen aus der Salinenkonvention läßt sich im Lauf der historischen Entwicklung zwar weder in rechtlicher noch in wirtschaftlicher Hinsicht feststellen, eine Abhängigkeit beider Leistungen entstand aber verhandlungsbedingt mit dem Abschluß der Salinenkonvention 1829[3]. Grundlegendes Motiv für den Abschluß dieser Vereinbarung war seitens Österreichs damals ausschließlich die Sicherung der Abbaumöglichkeiten am Dürrnberg auch auf bayerischem Gebiet. In dem Wegfall dieses wirtschaftlichen Nutzungs-

Gesellschaft für Salzburger Landeskunde, Salzburg, Austria; download unter www.zobodat.at

zwecks[4] durch die Einstellung des Salinenbetriebs könnte eine grundlegende Änderung der beim Vertragsabschluß zur Salinenkonvention gegebenen Umstände erblickt werden, welche im Licht der Auslegung nach „Sinn und Zweck" (Schlußprotokoll des Staatsvertrags 1957) der Salinenkonvention einen tauglichen Grund dafür abgibt, die Beendigung dieses Vertrags oder den Rücktritt von ihm geltend zu machen.

Dies bedeutet in der Frage der Saalwälder, daß sich der Wegfall der 1829 in der Salinenkonvention zugunsten Österreichs eingeräumten Hauptleistung auch auf die in diesem Vertrag zugunsten Bayerns bestehende Hauptleistung – das Eigentum an den Salzburger Saalforsten – in demselben Maß auswirkt. Der Wegfall der Bergbaumöglichkeit führt somit zum Rückfall des Forsteigentums[5].

Anmerkungen

1 Quellen und Literatur zum folgenden: (Provinzialgesetz-)Sammlung der politischen Gesetze und Verordnungen für das Erzherzogthum Oesterreich ob der Enns und Salzburg XI, 2 Nr. 232: Konvention zwischen Oesterreich und Bayern über die Forst- und Salinenverhältnisse; Stenographische Protokolle des Nationalrates, VIII. Gesetzgebungsperiode, 1551 ff. (40. Sitzung vom 2. 12. 1957); Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, VIII. Gesetzgebungsperiode, Nr. 291; Bundesgesetzblatt Nr. 197/1957: Abkommen zwischen der Republik Österreich und dem Freistaat Bayern über die Anwendung der Salinenkonvention; *Hans Kroczek,* Zur Geschichte der Saalforste und der Salinenkonvention, in: MGSL 104 (1964), S. 143 ff. (1. Teil) u. 105 (1965), S. 259 ff. (2. Teil); *ders.,* Die Saalforste und die Salinenkonvention. Eine rechtshistorische Studie zum ältesten österreichischen Staatsvertrag (zwei masch. Manuskripte am Inst. f. österr. u. dt. Rechtsgeschichte der Univ. Wien).

2 Die Qualifikation der „Unwiderruflichkeit" des bayerischen Eigentumsrechts an den im Land Salzburg gelegenen Saalforsten versteht sich im Sinn eines „zeitlich nicht befristeten oder bedingten" Eigentums, das durch einseitige Erklärung eines der Vertragspartner nicht zum Erlöschen gebracht werden kann. Der Möglichkeit einer „Enteignung" des bayerischen Rechts an den Saalforsten steht diese „Unwiderruflichkeit" allerdings nicht entgegen, soweit jene im Rahmen und unter den Bedingungen der gesetzlichen Bestimmungen zulässig ist. Ein Rückfall des bayerischen Eigentumsrechts ergibt sich, sieht man von der Enteignung ab, durch Wegfall der Rechtsgrundlage dieses Eigentumsrechts. Diese bildet die Salinenkonvention selbst. Fällt diese weg, fehlt somit dem bayerischen Eigentumsrecht der Titel und damit auch dem bayerischen Verfügungsrecht über die Nutzungen und die Substanz der Saalforste (als Inhalt des Eigentumsrechts) der Rechtsgrund.

3 Der Text der in der Provinzialgesetzsammlung (wie Anm. 1) für Oberösterreich und Salzburg 1819 kundgemachten Salinenkonvention spricht ausdrücklich von „gegenseitige(r) Überlassung von Realitäten" (S. 557) bzw. von „gegenseitigen Befugnissen" (S. 598).

4 Auch die Einstellung des Bergbaubetriebs aus Gründen der Unwirtschaftlichkeit führt zum Wegfall der Geschäftsgrundlage, die seinerzeit 1829 dem Abschluß der Salinenkonvention zugrunde gelegt wurde. Die Grundlage des Vertragsabschlusses seitens Österreichs bildete ja nicht nur die Möglichkeit, die Saline Hallein technisch auszubeuten, sondern auch die Abbaumöglichkeit im wirtschaftlichen Sinn. Die Abbaumöglichkeit im technischen Sinn besteht zwar auch gegenwärtig noch, doch seine Unwirtschaftlichkeit steht außer Frage und legt die Einstellung des Bergbaubetriebs nahe. Die dadurch geänderten Umstände, die dem Vertrag zugrunde liegen, würden das Ausmaß der aufgrund des Vertrags seitens Österreichs noch zu erfüllenden Verpflichtungen, nämlich die Duldung des bayerischen Eigentumsrechts an den Salzburger Saalwäldern, so tiefgreifend umgestalten, daß auch hierin der völkerrechtlich an-

Gesellschaft für Salzburger Landeskunde, Salzburg, Austria; download unter www.zobodat.at

erkannte Auflösungsgrund für völkerrechtliche Verträge – Wegfall der Geschäftsgrundlage – erfaßt wäre.

5 Geht man davon aus, daß die beiden Hauptleistungen aus der Salinenkonvention in einem gegenseitigen Austauschverhältnis stehen, welche bei Unmöglichwerden einer Vertragsleistung zum Wegfall der Geschäftsgrundlage führen und eine Vertragsbeendigung ermöglichen, muß das zur Österreich zustehenden Hauptleistung Gesagte auch für die Bayern zustehende Hauptleistung gelten, da insoweit beide Leistungen als gleichwertig zu betrachten sind. Wird die Bayern zustehende Leistung – Nutzung der Saalforste als Eigentümer im Rahmen der österreichischen Forstgesetze – durch Umstände unmöglich, die bei Abschluß der Konvention den Vertragspartnern nicht vorhersehbar waren, so führt auch dies zum Wegfall der Geschäftsgrundlage und gibt einen völkerrechtlich anerkannten Grund zur Beendigung dieses Staatsvertrags ab. Vorhersehbar und damit kein Umstand, der zum Wegfall der Geschäftsgrundlage führt, wäre aber eine Enteignung des bayerischen Rechts an den Salzburger Saalforsten, denn ein solcher Schritt wäre ein Eingriff, der nicht die „Unwiderruflichkeit" des bayerischen Eigentumsrechts verletzen würde. Andere Umstände, die zum Wegfall der Geschäftsgrundlage führen und welche eine Vertragsbeendigung ermöglichen, führen daher auch zum Wegfall der bayerischen Leistung aus der Salinenkonvention – der Duldung des Bergbaubetriebs der Saline Hallein auf dem Dürrnberg auf bayerischem Gebiet.

Anschrift des Verfassers:
Univ.-Ass. Dr. Christian Neschwara
Universität Wien, Inst. f. österr. u. dt. Rechtsgeschichte
Schottenbastei 10–16
A-1010 Wien

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Mitt(h)eilungen der Gesellschaft für Salzburger Landeskunde

Jahr/Year: 1991

Band/Volume: 131

Autor(en)/Author(s): Neschwara Christian

Artikel/Article: Zur Anwendbarkeit und Vollziehung der Salinenkonvention von 1829 in der Fassung von 1957. 305-311