[AZA 3]
1A.234/1999
1P.586/1999/odi

I. ÖFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****

1. Mai 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Aemisegger, Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter Nay, Féraud, Catenazzi, Ersatzrichter Seiler und Gerichtsschreiberin Gerber.

———

In Sachen

Patvag Kraftwerke AG, Ilanz, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Vincent Augustin, Vazerolgasse 2, Postfach 731, Chur,

gegen

Weisse Arena AG, Laax, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt Fadri Ramming, Lindenquai/Hinterm Bach 6, Postfach 658, Chur,
Gemeinde F l i m s, vertreten durch Rechtsanwalt Gion
J. Schäfer, Villa Villino, Aquasanastrasse 8, Chur,
Departement des Innern und der Volkswirtschaft des Kantons G r a u b ü n d e n,
Verwaltungsgericht des Kantons G r a u b ü n d e n,
Kammer 4,

betreffend
Ausnahmebewilligung (Beschneiungsanlage), hat sich ergeben:

A.- Die Patvag Kraftwerke AG besitzt eine Konzession der Gemeinde Trin aus dem Jahre 1942 zur Ausnutzung der Wasserkraft des Flems von Pintrun bei Trin Mulin bis zur Einmündung in den Vorderrhein. Sie betreibt gestützt auf diese Konzession das Kraftwerk Pintrun.

B.-Die Weisse Arena AG reichte am 30. März 1998 bei der Gemeinde Flims ein Gesuch ein um Erteilung einer Baubewilligung für eine Beschneiungsanlage zur punktuellen Schwachstellenbeschneiung entlang der Talabfahrt Punt-Gronda - Flims Dorf im Gebiet Runcs und Vein sowie für die Skiwiese auf dem Vein. Dagegen erhob die Patvag Kraftwerke AG Einsprache mit dem Antrag, die Baubewilligung sei zu verweigern. Sie machte im Wesentlichen geltend, durch die vorgesehene Wasserentnahme aus dem Flem für die Beschneiung würde die ihr aufgrund ihrer Konzession zustehende Nutzungswassermenge erheblich beeinträchtigt. Die Weisse Arena AG besitze im Übrigen keine Rechte für die Wassernutzung am Flem.

Nachdem das Departement des Innern und der Volkswirtschaft (im Folgenden: Departement) mit Verfügung vom 25. September 1998 der Erteilung einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG zugestimmt hatte, erteilte die Gemeinde Flims am 2. Oktober 1998 die beantragte Baubewilligung. Mit separatem Entscheid vom gleichen Tag trat sie auf die Einsprache der Patvag Kraftwerke AG nicht ein, da diese zur Einsprache nicht legitimiert sei. Die Einsprache wäre zudem auch abzuweisen, wenn auf sie einzutreten wäre. C.- Dagegen erhob die Patvag Kraftwerke AG Rekurs beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Dieses erwog mit Urteil vom 27. April 1999, mitgeteilt am 2. September 1999, die Gemeinde Flims habe der Patvag Kraftwerke AG zu Recht die Legitimation aberkannt. Selbst wenn die Legitimation bejaht werden müsste, wäre der Rekurs materiell abzuweisen. Demgemäss wies es den Rekurs ab.

D.- Die Patvag Kraftwerke AG erhebt Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde. Sie beantragt, in Feststellung, dass das Verwaltungsgericht die Einsprachelegitimation zu Unrecht abgesprochen habe, das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache dem Verwaltungsgericht und der Gemeinde Flims zurückzuweisen mit der Anordnung, den Rekurs bzw. die Einsprache materiell zu behandeln.

E.- Die Weisse Arena AG beantragt, auf die Beschwerden sei nicht einzutreten; eventualiter sei die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen. Die Gemeinde Flims, das Departement des Innern und der Volkswirtschaft sowie das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden beantragen, die Beschwerden abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.

F.- Das gemäss Art. 110 OG zur Vernehmlassung eingeladene Bundesamt für Raumplanung verzichtet auf eine Stellungnahme. Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft reichte am 13. Januar 2000 eine Vernehmlassung ein, worin es die Ansicht vertrat, dass das Verwaltungsgericht zu Recht die Legitimation der Patvag Kraftwerke AG verneint habe. Die am Verfahren Beteiligten erhielten Gelegenheit, sich dazu zu äussern. Die Beschwerdeführerin machte davon mit Stellungnahme vom 28. Februar 2000 Gebrauch.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Es rechtfertigt sich, das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde und dasjenige der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu vereinigen, da beide den gleichen Sachverhalt und die gleichen Parteien betreffen (Art. 24 BZP in Verbindung mit Art. 40 OG).

2.- a) Mit dem angefochtenen Entscheid wurde die Einsprachelegitimation der Beschwerdeführerin verneint. Gemäss Art. 97 OG i.V.m. Art. 5 VwVG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig gegen Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unterliegen auch letztinstanzliche kantonale Nichteintretensentscheide der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, wenn sie in einer Angelegenheit ergangen sind, die grundsätzlich der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbarkeit untersteht (BGE 125 II 10 E. 2a S. 13 mit Hinweisen). Soweit in der Sache selber die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht zulässig ist, kann hingegen ein kantonaler Nichteintretensentscheid nur mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden (BGE 125 II 10 E. 2b S. 14).

b) Vorliegend steht eine Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 24 RPG zur Diskussion. Diese unterliegt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 34 Abs. 1 RPG). Nach ausdrücklicher bundesrechtlicher Vorschrift muss im kantonalen Verfahren die Beschwerdelegitimation mindestens im gleichen Umfang gewährleistet sein wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG). Die Rüge, eine kantonale Behörde sei zu Unrecht auf eine Einsprache oder Beschwerde gegen die Erteilung einer Ausnahmebewilligung nicht eingetreten, kann daher beim Bundesgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden (BGE 125 II 10 E. 2b S. 14; Pra 1998 5 27 E. 2a). Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit einzutreten, soweit damit gerügt wird, das Verwaltungsgericht habe zu Unrecht die Legitimation der Beschwerdeführerin zur Erhebung einer Einsprache gegen die Erteilung der Ausnahmebewilligung verneint.

c) Im Rahmen der Erteilung einer Ausnahmebewilligung ist eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen (Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG). In diese Interessenabwägung sind auch die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Aspekte der Wassernutzung einzubeziehen. Diese unterliegen - zumindest soweit sie nach Art. 43 des Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Wasserrechtsgesetz, WRG; SR 721. 80) zu beurteilen sind - ebenfalls der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (BGE 119 Ib 23 E. 2b S. 27). Zwar hat das Bundesgericht in BGE 119 Ib 23 E. 2c S. 27 ff. entschieden, im blossen Umstand, dass einem Dritten ein Wasserrecht verliehen werde, welches rechtlich oder faktisch mit einem bestehenden Wasserrecht kollidieren könnte, liege kein Eingriff gemäss Art. 43 WRG, gegen den sich der Inhaber des bestehenden Wasserrechts mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht wehren könne. Das ändert aber nichts daran, dass bei der Erteilung einer raumplanungsrechtlichen Ausnahmebewilligung gegebenenfalls das Wasserrechtsgesetz zu berücksichtigen ist und mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen

den Entscheid über die Ausnahmebewilligung auch eine fehlerhafte Anwendung dieses Gesetzes gerügt werden kann. Zu koordinieren ist die Ausnahmebewilligung ferner mit den gewässerschutzrechtlichen Aspekten, bezüglich derer ohnehin die Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen steht (Art. 67 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer [Gewässerschutzgesetz; GSchG; SR 814. 20]in Verbindung mit Art. 97 ff. OG). Hinsichtlich all dieser Aspekte ist somit auch der Nichteintretensentscheid mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar.

d) Die Beschwerdeführerin hat im kantonalen Verfahren auch eine Verletzung der Art. 113 und 120 des bündnerischen Einführungsgesetzes vom 12. Juni 1994 zum ZGB (EGzZGB) gerügt. Bezüglich dieser Bestimmungen hat sie den Entscheid mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten. Indessen können diese Bestimmungen zumindest teilweise funktional als Ausführungsbestimmungen zu den Art. 29 ff. GSchG betrachtet werden. Zudem besteht ein enger Sachzusammenhang zwischen den im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden bundesrechtlichen Fragen und der Anwendung der als verletzt gerügten Bestimmungen des kantonalen Rechts, so dass auch die kantonalrechtliche Frage im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde beurteilt werden kann (vgl. BGE 124 II 398 E. 1c S. 401; 409 E. 1d/dd S. 414; 123 II 88 E. 1a/cc S. 92, 359 E. 1a/aa S. 361; 121 II 72 E. 1b S. 75). Demzufolge kann der Nichteintretensentscheid auch diesbezüglich mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden. Für die staatsrechtliche Beschwerde bleibt damit kein Raum, so dass darauf nicht einzutreten ist (Art. 84 Abs. 2 OG).

e) Als Adressatin einer Verfügung, welche die Einsprachelegitimation der Beschwerdeführerin verneint hat, ist diese zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt (Art. 103 lit. a OG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

3.- Das Verwaltungsgericht hat der Beschwerdeführerin die Legitimation zur Einsprache abgesprochen. Es hat aber trotzdem in einer subsidiären Begründung in der Sache Stellung genommen und ist zum Ergebnis gekommen, selbst wenn die Legitimation bejaht werden müsste, wäre der Rekurs materiell abzuweisen. In einem solchen Fall kann der angefochtene Entscheid nur dann aufgehoben werden, wenn auch die materiellrechtliche subsidiäre Begründung Bundesrecht verletzt (BGE 123 II 337 E. 9 S. 357; 118 Ib 26 E. 2b S. 28). Aus prozessökonomischen Gründen kann dabei die Frage offen gelassen werden, ob die kantonalen Behörden zu Recht die Legitimation verneint haben, wenn materiellrechtlich der Entscheid nicht zu beanstanden ist. Dies drängt sich auch vorliegend auf, zumal das angefochtene Urteil Rechtsfragen aufwirft, deren höchstrichterliche Beantwortung im Hinblick auf allfällige spätere Auseinandersetzungen als gerechtfertigt erscheint.

4.- Nachdem als Vorinstanz eine richterliche Behörde entschieden hat, ist das Bundesgericht an die Feststellung des Sachverhalts durch das Verwaltungsgericht gebunden, soweit dieser nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt wurde (Art. 105 Abs. 2 OG).

a) Das Verwaltungsgericht ist davon ausgegangen, dass mit der bewilligten Beschneiungsanlage eine Fläche von total rund 1,8 ha beschneit werden darf und die Wasserentnahme pro Jahr zeitlich auf drei Monate und mengenmässig auf ca. 4'475 m3 beschränkt worden ist.

b) Die Beschwerdeführerin rügt, diese Sachverhaltsfeststellung sei offensichtlich unrichtig und unvollständig und unter Verletzung des rechtlichen Gehörs erfolgt. Die Grösse der zu beschneienden Fläche, die zulässige Wasserentnahme und die effektive Beschneiungszeit seien weder festgestellt noch in den Bewilligungen festgelegt worden. In Wirklichkeit vermindere sich der natürliche Wasserzufluss zum Kraftwerk Pintrun um bis zu 15 %. Zudem könne mit den erhobenen Daten auch nicht festgestellt werden, ob die Voraussetzungen für eine Wasserentnahme gemäss den Art. 30 und 31 GSchG erfüllt seien.

c) Es trifft zu, dass weder in der Bewilligung der Gemeinde Flims vom 2. Oktober 1998 noch im Dispositiv der Verfügung des Departements vom 25. September 1998 ausdrücklich eine zulässige Beschneiungsfläche oder eine maximal zulässige Wasserentnahme festgelegt wurde. Indessen bezieht sich die Bewilligung auf das Gesuch der Weisse Arena AG. Dieses Gesuch enthielt als integrierenden Bestandteil den Umweltbericht des Ingenieur- und Planungsbüros Monsch vom März 1998. In diesem Bericht wird die Beschneiungsfläche mit ca. 1,6 ha und die benötigte Wassermenge mit ca. 5'000 m3 angegeben. Die Verfügung des Departements nennt

unter Ḟeststellungen und Erwägungenëine beschneite Fläche von 1,79 ha und einen Wasserverbrauch von ca. 4'475 m3. Der Vertrag zwischen der Gemeinde Flims und der Weisse Arena AG vom 4. Januar 1999 über die Wasserabgabe an die Beschneiungsanlage geht bei der Festlegung der Entschädigungsregelung von einer Menge von 4'475 m3 Wasser aus. In ihren Rechtsschriften haben die Gemeinde Flims und die Beschwerdegegnerin diese Zahl erwähnt. Die Gemeinde und die Beschwerdegegnerin sind deshalb darauf zu behaften, dass sich die erteilte Ausnahmebewilligung auf eine Beschneiungsfläche von ca. 1,8 ha und eine Wasserbezugsmenge von ca. 4'475 m3 Wasser pro Jahr bezieht. Unter dieser Voraussetzung kann von einer unvollständigen oder unrichtigen Sachverhaltsfeststellung keine Rede sein: Vielmehr sind Beschneiungsfläche und Wasserbezugsmenge als normativer Inhalt der erteilten Ausnahmebewilligung zu betrachten. Dass - wie die Beschwerdeführerin vorbringt - die installierte Pumpenleistung den Verbrauch einer höheren Wassermenge erlauben würde, ist deshalb unerheblich, da die Beschneiungsanlage nicht dauernd in Betrieb ist.

d) Es mag zutreffen, dass die Beschwerdegegnerin eine spätere Vergrösserung der Beschneiungsanlage beabsichtigt. Das ändert aber nichts daran, dass zur Zeit nur eine kleinere Anlage im genannten Umfang zur Diskussion steht. Eine spätere Vergrösserung der Fläche oder eine Zunahme der Wassermenge würde eine Änderung der erteilten Bewilligung bedingen und den entsprechenden formellen und materiellen Anforderungen unterliegen. Dabei wären auch die Auswirkungen der Wasserentnahme auf das Kraftwerk der Beschwerdeführerin neu zu beurteilen. Ebenso wäre es selbstverständlich unzulässig, die UVP-Pflicht für Beschneiungsanlagen von mehr als 5 ha (Ziff. 60.4 Anhang zur Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung [UVPV; SR 814. 011]) durch eine abschnittsweise Genehmigung zu umgehen. Doch stellen sich diese Fragen erst bei einer allfälligen späteren Erweiterung. Zur Zeit ist davon auszugehen, dass die streitige Bewilligung zum Beschneien einer Fläche von ca. 1,8 ha und zum Verbrauch von ca. 4'475 m3 Wasser pro Saison berechtigt. Die rechtliche Beurteilung hat auf dieser Grundlage zu erfolgen.

e) Aufgrund von Art. 105 Abs. 2 OG gilt auch im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vor Bundesgericht grundsätzlich ein Novenverbot (BGE 125 II 217 E. 3a S. 221; 121 II 97 E. 1c S. 99 f.). Auf die erstmals in der Stellungnahme der Beschwerdeführerin zur Vernehmlassung des BUWAL vorgebrachten - und im Übrigen unbelegten - Argumente hinsichtlich der Wasserqualitätsziele ist daher von vornherein nicht einzugehen. Abgesehen davon betreffen diese Argumente die Einleitung von Abwasser durch die ARA Flims, welche nicht Verfahrensgegenstand ist.

5.- Die Beschwerdeführerin rügt, im Rahmen der Erteilung der Ausnahmebewilligung seien ihre Rechte und Interessen als unterliegende Konzessionsinhaberin wie auch gewässerschutzrechtliche Anforderungen nicht beachtet worden.
Zudem sei die Koordinationspflicht (Art. 25a RPG) verletzt worden.

a) Im Rahmen der Erteilung einer Ausnahmebewilligung ist eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen (Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG). Diese muss insbesondere auch die spezialgesetzlich geregelten Interessen und Rechte einbeziehen (BGE 117 Ib 28 E. 3 S. 31, mit Hinweisen). In die Abwägung fliessen auch private Interessen ein, die durch das Vorhaben berührt werden (BGE 117 Ib 28 E. 3 S. 32; EJPD/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, Rz. 24 zu Art. 24). Die Ausnahmebewilligung bleibt aber ein öffentlichrechtliches Instrument; privatrechtliche Ansprüche, die dem Bauvorhaben entgegenstehen, sind auf dem Zivilweg geltend zu machen.

b) Entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführerin sind die Art. 29 ff. GSchG nicht verletzt: Das für die Beschneiung verwendete Wasser wird aus dem bestehenden Staubecken des Elektrizitätswerks Flims entnommen. Für die Erneuerung dieses Elektrizitätswerks hatte die Regierung des Kantons Graubünden am 3. Februar 1998 eine Bewilligung erteilt, welche auch die nach Art. 29 GSchG erforderliche Bewilligung zur Wasserentnahme enthielt. Dabei wurde die Restwassermenge gemäss den Art. 31 ff. GSchG festgelegt. Diese Bewilligung ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Im Zustimmungsentscheid des Departements vom 25. September 1998 zu der nun streitigen Ausnahmebewilligung wurde als Auflage aufgenommen (Ziff. 2a und b), dass die Auflagen im genannten Regierungsratsbeschluss vom 3. Februar 1998 analog auch in die Baubewilligung für die Beschneiungsanlage aufzunehmen sind und die dort genannte Mindestrestwassermenge

zwingend einzuhalten ist. Dieser Zustimmungsentscheid ist integrierender Bestandteil der von der Gemeinde Flims erteilten Baubewilligung. Daraus folgt, dass auch die Wasserentnahme für die Beschneiungsanlage nur im Rahmen der gewässerschutzrechtlichen Bewilligung erfolgen darf, die für das Elektrizitätswerk gilt. Eine erneute Bewilligung nach Art. 29 GSchG erübrigte sich deshalb. Unerheblich - weil nicht Verfahrensgegenstand - ist deshalb auch die Rüge der Beschwerdeführerin, die Abflussmenge Q347 sei nicht oder nicht korrekt festgestellt worden.

c) In der Verfügung des Departements vom 25. September 1998 wurden die kantonal- und bundesrechtlichen Aspekte, soweit sie für das Vorhaben von Bedeutung sind, einbezogen. Der verbindliche Entscheid erging gesamthaft mit der Bewilligung der Gemeinde vom 2. Oktober 1998. Eine Verletzung von Art. 25a RPG ist nicht ersichtlich.

d) Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung von Art. 43 und 44 WRG. Sie ist der Ansicht, die ihr von der Nachbargemeinde Trin erteilte Konzession gebe ihr ein wohlerworbenes Recht auch gegenüber Dritten, das heisst sowohl gegenüber der Weisse Arena AG als auch gegenüber der Gemeinde Flims. Dieses Recht werde durch die bewilligte Wasserentnahme verletzt.

aa) Die Konzession zur Wasserkraftnutzung verschafft dem Konzessionär nach Massgabe des Verleihungsaktes ein wohlerworbenes Recht auf die Benutzung des Gewässers (Art. 43 Abs. 1 WRG). Das konzedierende Gemeinwesen darf das
Nutzungsrecht nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nur gegen volle Entschädigung zurückziehen oder schmälern (Art. 43 Abs. 2 WRG). Dies betrifft jedoch - wie sich schon aus der Marginalie von Art. 43 WRG ergibt - nur die Entziehung oder Schmälerung der rechtlichen Nutzungsbefugnis in der Form eines Konzessionsrückzugs durch die Konzessionsbehörde. Ein solcher Rückzug steht vorliegend nicht in Frage. Im blossen Umstand, dass einem Dritten ein Wasserrecht verliehen wird, welches rechtlich oder faktisch mit dem bestehenden Wasserrecht der Beschwerdeführerin kollidieren könnte, liegt kein Eingriff gemäss Art. 43 WRG (BGE 119 Ib 23 E. 2c S. 27).

bb) Die Frage ist, ob und wie sich die Konzessionsinhaberin dagegen wehren kann, dass ihr aufgrund von Wasserentnahmen in der oberliegenden Gemeinde weniger Wasser zufliesst als bisher. Dabei sind verschiedene Fälle zu unterscheiden:

- Verändert sich der Wasserzufluss durch natürliche Vorgänge, so ist dies das Risiko des Konzessionsinhabers. Das konzedierende Gemeinwesen übernimmt mit der Konzessionserteilung keine Garantie dafür, dass der Wasserzufluss unverändert bleibt.

- Wird der Wasserzufluss durch andere private Nutzungsberechtigte beeinträchtigt, entscheiden im Streitfall die Zivilgerichte (Art. 70 WRG; BGE 119 Ib 23 E. 2c/cc S. 28 f.; Kurt Zihlmann, Die Vorteilsausgleichung unter Wassernutzungsberechtigten im schweizerischen Recht, Diss. Bern 1959, S. 29 f.). Die Verwaltungsbehörden, die über eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG oder über die Bewilligung zur Wasserentnahme entscheiden, sind für die Beurteilung solcher Streitigkeiten nicht zuständig, sondern haben privatrechtliche Einwendungen auf den Zivilweg zu verweisen (vorne E. 5a; vgl. auch Art. 55 Abs. 3 des Wasserrechtsgesetzes des Kantons Graubünden vom 12. März 1995 [BWRG]).

- Wird der Wasserlauf durch öffentliche Arbeiten bleibend beeinträchtigt, und kann der Konzessionär die Einbusse durch Anpassung seines Werkes nicht oder nur mit unverhältnismässig grossen Kosten vermeiden, so hat er Anspruch auf Entschädigung (Art. 44 Abs. 1 WRG; vgl. BGE 90 I 121; 85 II 236). Er kann sich also gestützt auf Art. 44 WRG von vornherein nicht der Realisierung des öffentlichen Werkes widersetzen, sondern nur Entschädigung verlangen. Vorliegend hat die Beschwerdeführerin kein Entschädigungsbegehren gestellt, sondern die Verweigerung der Bewilligung beantragt. Dies kann sie aufgrund von Art. 44 WRG nicht verlangen.

cc) Hinzu kommt, dass Art. 44 WRG ohnehin nur gelten kann im territorialen Zuständigkeitsbereich desjenigen

Gemeinwesens, welches die Konzession erteilt hat. Das war in dem von der Beschwerdeführerin angeführten BGE 90 I 121 der Fall: Dort war die Konzession durch den Kanton Zürich erteilt worden, während die Beeinträchtigung durch die im Kanton Zürich gelegene Gemeinde Winterthur erfolgte. Anderes gilt jedoch, wenn mehrere gleichgeordnete Gemeinwesen beteiligt sind: Die Nutzungsansprüche zwischen verschiedenen Gemeinwesen, welche Anlieger eines Gewässers sind, ergeben sich aus den staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Regeln, welche den Nutzungsanteil der einzelnen Gemeinwesen festlegen. Weder darf das oberliegende Gemeinwesen das Wasser ungeachtet der Interessen des unterliegenden nutzen, noch kann das unterliegende beanspruchen, dass das oberliegende auf jegliche Nutzung verzichtet, sondern es ist eine möglichst gerechte und vernünftige Aufteilung der Nutzungsrechte anzustreben (equitable utilization; vgl. Patricia Buirrette, Genèse d'un droit fluvial international général (Utilisation à des fins autres que la navigation), Revue générale de droit international public 1991, S. 35 ff.; Lucius Caflisch, Sic utere tuo ut alienum non laedas: Règle prioritaire ou élément servant à mesurer le droit de participation équitable et
raisonnable à l'utilisation d'un cours d'eau international? Festschrift Walter Müller, Zürich 1993, S. 27 ff.; Ximena Fuentes, The Criteria for the Equitable Utilization of International Rivers, British Yearbook of International Law 1996, S. 337 ff.; Knut Ipsen, Völkerrecht, 4. Aufl. , München 1999, S. 914 Rz. 19). Erteilt das unterliegende Gemeinwesen eine Konzession, kann es damit von vornherein nur diejenigen Nutzungsrechte konzedieren, die ihm im Verhältnis zwischen ober- und unterliegendem Gemeinwesen zustehen. Das oberliegende Gemeinwesen hat bei der Nutzung seines Gewässeranteils auf bestehende Wassernutzungen der Unterlieger Rücksicht zu nehmen, doch besteht kein absoluter und unbedingter Prioritätsanspruch für die bestehende Nutzung (Ximena Fuentes, a.a.O., S. 356 ff.). Aus der Konzession, die das unterliegende Gemeinwesen erteilt hat, kann deshalb der Konzessionär keinen Rechtsanspruch ableiten, dass das oberliegende Gemeinwesen auf jegliche Nutzung verzichte.

dd) Nach der bündnerischen Regelung stehen öffentliche Gewässer im Eigentum der Gemeinden (Art. 4 Abs. 2 BWRG; Art. 119 Abs. 2 EGzZGB). Die Gemeinden entscheiden über die Konzessionierung der Wasserkraftnutzung an Private (Art. 7 BWRG). Für die Nutzung eines öffentlichen Gewässers, welches sich auf dem Gebiet mehrerer Gemeinden befindet, muss von jeder dieser Gemeinden eine Konzession erworben werden (Art. 8 BWRG). Können sich die an einem Gewässer beteiligten Gemeinden nicht einigen, so entscheidet im Namen der Gemeinden die Regierung, welche dabei sowohl die Vor- und Nachteile für die beteiligten Gemeinden als auch übergeordnete öffentliche Interessen berücksichtigt (Art. 12 BWRG). Daraus ergibt sich jedenfalls nicht ein Recht der unterliegenden Gemeinde, sich gegen jegliche Wasserentnahme durch die oberliegende Gemeinde zu wehren. Vielmehr ist im Konfliktfall eine den involvierten Interessen Rechnung tragende Regelung durch die Regierung zu treffen.

ee) Der Flem, aus dem das Wasser für die streitige Beschneiungsanlage genommen wird, fliesst durch die Gemeinden Flims und Trin. Die Beschwerdeführerin besitzt indessen nur eine Konzession der unterliegenden Gemeinde Trin, jedoch keine Konzession der Gemeinde Flims. Die durch die Gemeinde Trin erteilte Konzession kann nach dem Gesagten der Beschwerdeführerin von vornherein nicht das Recht verleihen, sich gegenüber sämtlichen Wasserentnahmen in der oberliegenden Gemeinde Flims zu wehren, da der Gemeinde Trin selber ein solches Recht nicht zusteht und sie der Konzessionärin nicht mehr Rechte verschaffen kann, als sie selber hat.

ff) Die Art. 43 und 44 WRG sind somit nicht verletzt.

e) aa) Nach Art. 32 WRG haben die Nutzungsberechtigten Anspruch darauf, dass bei der Regelung des Wasserstandes und Wasserabflusses sowie bei der Ausübung der Nutzungsrechte auf alle Beteiligten nach Möglichkeit Rücksicht genommen wird. Die Gemeinde Flims, die Beschwerdegegnerin und das Departement bestreiten die Anwendbarkeit dieser Bestimmung, da sie nur im Verhältnis zwischen mehreren Inhabern einer Konzession für Wasserkraftnutzung gelte. Die Beschwerdeführerin ist demgegenüber der Ansicht, Art. 32 WRG sei auch anwendbar auf das Verhältnis zwischen anderen Nutzungsberechtigten (ebenso Walther Burckhardt, ZSR 36/1917 S. 317; Zihlmann, a.a.O., S. 33). Wie es sich damit verhält, kann vorliegend offen bleiben: Denn jedenfalls gibt auch Art. 32 WRG dem unterliegenden Konzessionsinhaber nicht einen Rechtsanspruch, jede Wasserentnahme durch oberliegende Nutzungsberechtigte zu verbieten, sondern nur einen Anspruch auf Berücksichtigung der

Interessen und auf einen zweckmässigen Ausgleich der Nutzungsberechtigungen (Zihlmann, a.a.O., S. 34). Das Verwaltungsgericht hat eine solche Interessenabwägung vorgenommen und ist zum Ergebnis gekommen, dass es sich bei der streitigen Wasserentnahme um eine völlig unbedeutende Beeinflussung des Wasserstandes handle, die auf den Betrieb des Kraftwerks der Beschwerdeführerin - wenn überhaupt - vernachlässigbare Beeinträchtigungen nach sich ziehe. Wie im Folgenden darzulegen ist, kann diese Würdigung jedenfalls nicht als bundesrechtswidrig bezeichnet werden:

bb) Das Bundesgericht hat im Rahmen von Art. 43 WRG wiederholt entschieden, dass eine Minderung der zulässigen Wassernutzung zulässig sein kann, sofern damit nicht in erheblichem Masse ein wohlerworbenes Recht beeinträchtigt und in dessen Substanz eingegriffen wird (BGE 110 Ib 160 E. 5a S. 164; 107 Ib 140 E. 6b S. 149 f.; Entscheid i.S. SBB vom 11. Juli 1988, ZBl 90/1989 S. 83 E. 4d). Dabei wurde eine Minderproduktion von 3,5 % bzw. ein Mindererlös von 3,7 % noch als tragbar beurteilt (BGE 110 Ib 160 E. 7, publ. in ZBl 86/1985 S. 35, insbes. S. 37 ff.; vgl. Maurus Eckert/ Beat Hunger, Die Bedeutung des Falls Ilanz für die Anwendung von Art. 80 Abs. 1 GSchG, URP 1998 S. 258-272, 261 und 268). Auch die Lehre ist der Ansicht, dass Eingriffe in wohlerworbene Rechte dann zulässig sind, wenn sie quantitativ dermassen gering sind, dass die Wirtschaftlichkeit der Anlagen nicht nennenswert betroffen ist (Eckert/Hunger, a.a.O., S. 267 f.; Werner Dubach, Die wohlerworbenen Rechte im Wasserrecht, Rechtsgutachten, Bern 1979, S. 122 f.). Vorliegend geht es nicht um einen Eingriff in wohlerworbene Rechte im Sinne von Art. 43 WRG, sondern um eine Interessenabwägung im Rahmen von Art. 32 WRG. Dabei kann die Rechtsstellung des bisherigen Wassernutzers nach dem Gesagten jedenfalls nicht stärker sein als im Rahmen von Art. 43 WRG.

cc) Nach dem im vorliegenden Verfahren massgeblichen Sachverhalt (E. 4d) ist von einer Wasserentnahme von insgesamt ca. 4'475 m3 pro Wintersaison auszugehen. Das Verwaltungsgericht hat dies den natürlichen Wasserfrachten von rund 6,5 Mio. m3 für die Monate November bis Februar (langjähriges Mitteljahr; inklusive Pumpwasser) gegenübergestellt. Die Wasserentnahme durch die Beschneiungsanlage beläuft sich damit auf ca. 0,7 ‰ der natürlichen Wasserfracht in diesen vier Monaten. Selbst wenn nur die natürlichen Zuflüsse aus dem Flem (ohne den Zufluss aus der Turnigla und ohne Pumpwasser) und nur die drei Beschneiungsmonate November bis Januar berücksichtigt werden, beträgt der Zufluss gemäss den Angaben der Beschwerdeführerin 3,711 Mio. m3. Die durch die Beschneiungsanlage entnommene Menge entspricht rund 1,2 ‰ davon. Wird die Einbusse auf das ganze Jahr umgerechnet, so ist sie noch viel kleiner. Selbst wenn im Rahmen von Art. 43 WRG die genannten 3,7 % als zu hoch betrachtet werden und eine Schmälerung bereits bei Einbussen ab 1 % angenommen würde (so Eckert/Hunger a.a.O., S. 270 f.), bleibt jedenfalls die vorliegend streitige Mindernutzung von höchstens 1,2 ‰ (während dreier Monate) sowohl relativ als auch absolut vernachlässigbar.
Dies gilt auch dann, wenn mit der Beschwerdeführerin angenommen wird, dass das zur Beschneiung verwendete Wasser im Frühling nur teilweise dem Kraftwerk Pintrun wieder zufliesse und dass der Winterstrom und demzufolge das im Winter anfliessende Wasser wertvoller sei als das Wasser, das bei der Schneeschmelze zufliesst. Hinzu kommt, dass auch das entgegenstehende Interesse der Beschwerdegegnerin zu berücksichtigen ist, ebenso wie das allgemeine Interesse an der touristischen Entwicklung (vgl. BGE 123 II 256 E. 6d S. 265 f.).

6.- Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung der Art. 113 und 120 EGzZGB. Das Bundesgericht kann die Anwendung und Auslegung kantonalen Gesetzesrechts nur auf Willkür hin überprüfen; dies gilt auch dann, wenn die Überprüfung kraft engen Sachzusammenhangs im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde erfolgt (BGE 124 II 409 E. 5 S. 423; 123 II 359 E. 6b/bb S. 369).

a) Gemäss Art. 113 Abs. 1 EGzZGB ist für die Ableitung oder Veränderung des Abflusses einer Quelle oder eines anderen privaten Gewässers sowie von Grundwasser eine Bewilligung der Regierung erforderlich, wenn dadurch öffentliche Interessen beeinträchtigt werden. Nach Abs. 3 findet dieser Artikel vorbehältlich abweichender Bestimmungen des öffentlichen Rechts auch auf öffentliche Gewässer Anwendung. Im vorliegenden Fall ist fraglich, ob diese Bestimmung angesichts ihres Vorbehalts zugunsten des öffentlichen Rechts überhaupt Anwendung findet und wenn ja, ob die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Verletzung ihrer privaten Interessen zugleich eine Gefährdung der in Abs. 1 Ziff. 1-4 aufgezählten öffentlichen Interessen darstellt. Die Frage kann aber offen bleiben, weil eine Bewilligung unstreitig vorliegt (vgl. oben, E. 5b): Diese wurde

zwar primär gestützt auf Art. 29 GSchG erteilt, aber sie stellt zugleich auch die nach Art. 113 Abs. 3 EGzZGB erforderliche Bewilligung dar. b) Nach Art. 120 Abs. 1 EGzZGB kann jedermann öffentliche Sachen zum Gemeingebrauch im Rahmen bestehender Vorschriften frei benutzen. Gemäss Abs. 2 können Sonderrechte an diesen Sachen nur durch Konzession erworben werden.

aa) Es erscheint bereits fraglich, ob die streitige Entnahme von rund 4'475 m3 pro Jahr als Sondernutzung zu bezeichnen ist. Das Gesetz enthält keine Definition von Gemeingebrauch bzw. Sondernutzung. Selbst wenn die entsprechende Regelung für Grundwasser in Art. 121 EGzZGB analog auch für Oberflächengewässer herangezogen wird, ergibt sich nicht zwingend eine Konzessionspflicht: Gemäss Art. 121 Abs. 2 EGzZGB ist eine Entnahme von Grundwasser für den gewerblichen Bedarf von bis zu 50 Minutenlitern ohne Konzession gestattet. Wohl ist vorliegend die installierte Pumpenleistung mit 30 Sekundenlitern wesentlich höher, doch ist die Anlage nicht dauernd in Betrieb. Werden die 4'475 m3 auf das ganze Jahr umgerechnet, ergibt sich eine Leistung von rund 8,5 Minutenlitern.

bb) Selbst wenn von einer Konzessionspflicht auszugehen wäre, kann dieses Erfordernis willkürfrei als erfüllt betrachtet werden: Die Gemeinde Flims hat in einer Urnenabstimmung vom 1. Dezember 1996 der Erteilung einer Konzession für die Wassernutzung zum Betrieb von Schneeanlagen zugestimmt. Der Gemeinderat Flims hat gestützt darauf am 4. Januar 1999 mit der Weisse Arena AG einen Vertrag abgeschlossen, mit dem dieser das Recht eingeräumt wird, für die Beschneiung das notwendige Wasser zu beziehen. Da es sich dabei nicht um eine Wasserkraftkonzession handelt, brauchten die Verfahrensvorschriften gemäss Art. 60 WRG und Art. 49 ff. BWRG nicht erfüllt zu sein. Ob - wie die Beschwerdeführerin vorbringt - kraft allgemeiner Grundsätze auch bei einer Wassernutzungskonzession ein öffentliches Einspracheverfahren durchgeführt werden müsste, kann willkürfrei zumindest dann verneint werden, wenn - wie das vorliegend der Fall ist - allfällige Drittbetroffene im Rahmen der Erteilung einer späteren Baubewilligung ihre Interessen wahrnehmen können.

7.- Nach dem Gesagten hat das Verwaltungsgericht seinen Entscheid hinreichend begründet und dabei weder Bundesverwaltungs- noch -verfassungsrecht verletzt. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich demnach als unbegründet. Dabei ist nochmals klarzustellen, dass sich diese Beurteilung auf die dem angefochtenen Urteil zugrunde liegende Wasserbezugsmenge von ca. 4'475 m3 pro Saison bezieht. Sollte in Zukunft mehr Wasser verbraucht werden, so wäre alsdann die Situation neu zu beurteilen.

8.- Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Diese hat zudem die obsiegende Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren zu entschädigen (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG). Der Gemeinde steht als obsiegender Behörde keine Parteientschädigung zu (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die Verfahren 1A.234/1999 und 1P.586/1999 werden vereinigt.

2.- Auf die staatsrechtliche Beschwerde (Verfahren 1P.586/1999) wird nicht eingetreten.
3.- Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Verfahren 1A.234/1999) wird abgewiesen.

4.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000. – wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

5.- Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000. – zu entschädigen.

6.- Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde Flims, dem Departement des Innern und der Volkswirtschaft des Kantons Graubünden, dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, dem Bundesamt für Raumplanung sowie dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft schriftlich mitgeteilt.

———————

Lausanne, 1. Mai 2000

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin: