[AZA 3]
1A.59/1995/boh

I. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****

28. April 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Aemisegger, Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter Aeschlimann, Féraud, Catenazzi, Ersatzrichter Loretan und Gerichtsschreiber Pfäffli.

———

In Sachen

Einwohnergemeinde Lungern, Beschwerdeführerin, vertreten durch Fürsprecher Tobias Winzeler, Seilerstrasse 27, Bern,

gegen

Elektrizitätswerk Obwalden (EWO), Stanserstrasse 8, Kerns, Beschwerdegegner, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Ulrich Gadient, Werkstrasse 2, Chur,
RegierungsratdesKantons Obwalden, vertreten durch das Planungs- und Umweltdepartement,

betreffend
Konzession zur Ausnützung der Wasserkräfte des Lungerersees (Umwelt- und Gewässerschutz),
hat sich ergeben:

A.- Die Centralschweizerischen Kraftwerke AG (CKW) betrieben aufgrund einer 1919 erteilten Konzession seit 1921 das Lungerersee-Kraftwerk bei Giswil. 1980 entschied sich der Kantonsrat Obwalden für den Rückkauf des Kraftwerkes und die Bewirtschaftung im Eigenbetrieb. Am 12. Juli 1983 verlieh der Regierungsrat dem Elektrizitätswerk Obwalden (EWO), an dessen Dotationskapital der Kanton mit 8/15 und die sieben Einwohnergemeinden mit je 1/15 beteiligt sind, das Recht zur Nutzung der Höhenstufe zwischen dem Lungerersee und dem Sarnersee, unter zusätzlicher Nutzung der Oberflächenwasservorkommen des Kleinen und Grossen Melchtals von deren Fassung bis zum Sarnersee.

Noch im selben Jahr stellte das EWO ein Gesuch für den Ausbau des Lungerersee-Kraftwerks. Das EWO sah im Wesentlichen vor, im Grossen und im Kleinen Melchtal die Wasserfassungen höher zu legen sowie zusätzlich den Tumlibach, die Giswiler Laui, den Mülibach, Wissibach und Altibach zu fassen. Im Verlauf des anschliessenden Auflage- und Einspracheverfahrens wurde ein zunächst im Kleinen Melchtal vorgesehenes Ausgleichsbecken an den Standort Tobelplätz auf der linken Talseite verlegt, was ein neues Auflageverfahren nach sich zog. Noch später wurden die geplanten Fassungen des Tumlibachs, des Wissibächlis und der Nebenbäche des Mülibachs aufgegeben. Mit dem redimensionierten Projekt soll die Energieproduktion von 98 Mio. kWh auf 135, 5 Mio. kWh erhöht werden.

Für die Beurteilung des Gesuchs gab der Regierungsrat bei Prof. Dr. F. Klötzli und lic. phil. nat. H. Marrer ein ökologisches und beim Büro Dr. von Moos AG ein hydrogeologisches Gutachten in Auftrag. Das hydrogeologische Gutachten wurde im Oktober 1985, das Ökologiegutachten im November 1987 abgegeben.

In der Folge wurde das EWO eingeladen, einen Bericht über die Umweltverträglichkeit (UVB) einzureichen. Mit Beschluss vom 13. Dezember 1988 stellte der Regierungsrat zudem fest, dass das Ausbauvorhaben des EWO formell und materiell einer neuen Konzession bedürfe. Im März 1989 wies der Regierungsrat eine erste Fassung des UVB zur Überarbeitung und Ergänzung zurück. Im April 1990 reichte das EWO einen überarbei-

teten UVB ein. Dieser wurde öffentlich aufgelegt und einem umfangreichen Mitberichtsverfahren unterzogen. Gestützt auf dessen Ergebnisse und eigene Abklärungen erstattete das kantonale Amt für Umweltschutz (AfU) am 16. August 1994 einen Beurteilungsbericht über die Umweltverträglichkeit. Darin wird die Umweltverträglichkeit des Vorhabens unter Auflagen und Bedingungen bejaht.

B.- Bereits 1989 hatte sich das EWO entschlossen, den Ausbau in Etappen zu realisieren. In der ersten Etappe wurden das bestehende Maschinenhaus durch eine Kavernenzentrale ersetzt und die Druckleitungen verlegt bzw. erneuert. Die erste Etappe konnte auf der Grundlage der Konzession von 1983 verwirklicht werden. Die entsprechende Bewilligung wurde 1991 erteilt. Der WWF Schweiz zog eine dagegen eingereichte Beschwerde nach Verhandlungen zurück. Die sanierte Anlage konnte im Mai 1994 in Betrieb genommen werden.

Die zweite Etappe enthält die neuen Fassungen in den beiden Melchtälern, das Ausgleichsbecken Tobelplätz und den teilweisen Bau neuer Druckstollen, die dritte Etappe die Fassung der Giswiler Laui sowie weiterer Giswiler Bäche samt dem dafür erforderlichen Zuleitungsstollen zum Ausgleichsbecken.

C.- Der Regierungsrat des Kantons Obwalden erteilte dem EWO am 24. Januar 1995 die für die zweite und dritte Etappe erforderliche Konzession zur Ausnützung der Wasserkräfte des Lungerersees, der Kleinen und Grossen Melchaa, der Giswiler Laui, des Mülibachs, des Altibachs und des Tobelgrabens, unter zahlreichen Bedingungen und Auflagen. Diese betreffen u.a. die Staukoten im Lungerersee sowie die in den gefassten Bächen erforderlichen Restwassermengen. Für die Giswiler Laui wird keine Restwassermenge festgelegt. Die für die Verwirklichung des Ausbauprojektes nach eidgenössischem und kantonalem Recht erforderlichen Bewilligungen werden ausdrücklich vorbehalten, insbesondere die gewässerschutzrechtliche, die fischereirechtliche und die forstpolizeiliche Bewilligung.
Den Erwägungen zum Konzessionsentscheid ist indessen zu entnehmen, dass der Regierungsrat die Voraussetzungen für die Erteilung dieser Bewilligungen geprüft hat und für grundsätzlich erfüllt ansieht. Ferner steht die Konzessionserteilung unter dem Vorbehalt, dass der Bundesrat die Schutz- und Nutzungsplanung betreffend die untere Wasserfassung an der Grossen Melchaa genehmigt. Für das Ausgleichsbecken Tobelplätz, die Druckleitung vom Becken zum Unteraaboden sowie für die Zuleitung Laui samt den zugehörigen Fassungen schreibt der Konzessionsbeschluss eine UVP 2. Stufe vor.

Im Konzessionsbeschluss vom 24. Januar 1995 wurden auch die nicht schon früher erledigten Einsprachen im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen und im Übrigen abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde.

D.- Gegen die Konzessionserteilung erhob u.a. die Einwohnergemeinde Lungern am 1. März 1995 Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Sie beantragt die Aufhebung des Konzessionsbeschlusses vom 24. Januar 1995 hinsichtlich einzeln bezeichneter Punkte (Stauvorschriften, Konzessionsbeginn und Konzessionsdauer, Haftung) und die Rückweisung zur Neubeurteilung durch den Regierungsrat im Sinne der Erwägungen.

Der Regierungsrat und das EWO beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, sofern und soweit darauf einzutreten sei.

E.- Auf Antrag des Eidgenössischen Departementes des Innern und der Vorinstanz sowie im Einverständnis mit den Parteien wurde das Beschwerdeverfahren (ebenso wie die Parallelverfahren 1A.73/1995 und 1A.75/1995) mit Präsidialverfügung vom 1. September 1995 bis zum Entscheid des Bundesrates über die in der Konzession vorbehaltene Schutz- und Nutzungsplanung "Grosses Melchtal" ausgesetzt.

Nachdem der Bundesrat die Schutz- und Nutzungsplanung am 21. Oktober 1998 genehmigt hatte, nahm das Bundesgericht das Verfahren am 8. Dezember 1998 wieder auf.

F.-Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat sich am 1. März 1999 zur Sache vernehmen lassen. Es enthält sich eines ausdrücklichen Antrages, weist jedoch auf verschiedene Mängel des angefochtenen Entscheides hin. Namentlich stellt es fest, dass die Abklärungen hin-

sichtlich Landschafts- und Naturschutz am Lungerersee eine abschliessende Beurteilung der Auswirkungen nicht zuliessen.

Die Beteiligten halten in ihren Stellungnahmen zur Vernehmlassung des UVEK an ihren Anträgen und Rechtsauffassungen fest. Auch ein zweiter Schriftenwechsel ergab keine Annäherung der Standpunkte der Parteien.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Der angefochtene Beschluss stützt sich u.a. auf das Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916 (WRG; SR 721. 80), das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (GSchG; SR 814. 20), das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451), das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814. 01), das Bundesgesetz über die Fischerei vom 21. Juni 1991 (BGF; SR 923. 0) sowie das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700). Im Weiteren beruht er auf dem kantonalen Gesetz über Wasserbaupolizei, Wasserrechte und Gewässerkorrektionen vom 9. April 1877 (WBPG) sowie auf weiteren kantonalen Erlassen. Auch wenn der Konzessionsbeschluss die Erteilung der erforderlichen bundesrechtlichen Bewilligungen formal vorbehält, ist doch unbestritten, dass der Regierungsrat der Sache nach neben der Verleihung der Wassernutzungsrechte eine Bewilligung nach Art. 29 ff. GSchG erteilt hat (vgl. hinten E. 2). Damit stützt sich der angefochtene Beschluss auf öffentliches Recht des Bundes und kann grundsätzlich mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden (Art. 97 OG). Es liegt auch keiner der in Art. 99 ff. OG oder in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausschlussgründe vor. Im Gegenteil wurde mit Gesetzesrevision vom 21. Juni 1991, in Kraft seit 1. Januar 1994 (AS 1991 2267 f.), die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Erteilung oder Verweigerung von Konzessionen für die Nutzung von Wasserkräften ausdrücklich für zulässig erklärt (Art. 99 lit. d; heute Art. 99 Abs. 2 lit. a OG).

b) Der angefochtene Entscheid ist kantonal letztinstanzlich (Art. 98 lit. g OG), da das kantonale Recht im Zeitpunkt des Entscheides (Anfang 1995) noch keine Weiterzugsmöglichkeit an das kantonale Verwaltungsgericht vorsah und die Frist für die unmittelbare Anwendung von Art. 98a OG noch nicht abgelaufen war (vgl. Ziff. 1 der Schlussbestimmungen der Änderung des OG vom 4. Oktober 1991).

c) Das streitige Kraftwerkprojekt untersteht der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) 1. Stufe (Art. 9 USG; Art. 1 und 5 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 [UVPV; SR 814. 011]i.V. mit Ziffer 21.3 Anhang UVPV). Die Beschwerdeführerin ist daher gemäss Art. 57 USG beschwerdelegitimiert, soweit sie durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung hat. Das Beschwerderecht gemäss Art. 57 USG will den Gemeinden eine prozessual selbständige Rechtsstellung zur Wahrnehmung des Schutzes von Gemeindeinteressen oder von Interessen der Gemeindebevölkerung hinsichtlich der Anwendung des Umweltschutzrechts verleihen (Felix Matter, Kommentar USG, Zürich 1986, N. 1 zu Art. 57). Die Legitimation ist zu bejahen, wenn das Gemeinwesen ein spezifisches öffentliches Anliegen vertritt, wie z.B. den Schutz seiner Einwohner vor Fluglärm oder den Schutz des Grundwassers (BGE 123 II 371 E. 2c mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin rügt in erster Linie die ungenügende Berücksichtigung der landschaftlichen Aspekte bei der Festlegung des zulässigen Stauregimes am Lungerersee.
Der See liegt auf Gemeindegebiet der Beschwerdeführerin; der Siedlungsschwerpunkt von Lungern befindet sich am Südende des Sees. Das Stauregime betrifft das Erscheinungsbild des Sees und dessen Ufers, mithin zentrale Elemente des kommunalen Ortsbildes. Mit ihrer Beschwerde setzt sich die Beschwerdeführerin daher für ein spezifisches kommunales öffentliches Anliegen ein, so dass ihre Legitimation zu bejahen ist.

Da die mit der Konzession verbundene Erteilung der gewässerschutzrechtlichen Bewilligung gemäss Art. 29 GSchG überdies eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG darstellt (BGE 120 Ib 233, nicht publizierte E. 1c; vgl. BGE 119 Ib 254 E. 1c S. 263), besteht die Legitimation der Gemeinde auch kraft Art. 12 NHG, soweit sie sich mit der Beschwerde für die Schonung des heimatlichen Landschaftsbildes einsetzt (vgl. BGE 118 Ib 614 E. 1c mit Hinweisen). Soweit die Beschwerdeführerin verlangt, dass die Konzession durch eine besondere Haftungsbestimmung ergänzt werde, ergibt sich die Legitimation aus Art. 103 lit. a OG. Sie ist je-

denfalls insoweit vorhanden, als eine Haftungsbestimmung den eigenen Bauten und Anlagen der Gemeinde zugute käme. Solche Bauten und Anlagen sind zweifellos vorhanden. Es kann daher dahingestellt bleiben, ob sich die Gemeinde auch für eine Haftungsklausel zugunsten von privaten Gemeindeeinwohnern wehren könnte.

d) Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

e) Der Stand der Akten ermöglicht ein Urteil des Bundesgerichtes zu den aufgeworfenen Rechtsfragen. Anderseits erweist sich eine ergänzende Beurteilung durch den Regierungsrat und damit eine Rückweisung als unumgänglich. Auf den beantragten Augenschein kann daher verzichtet werden.

2.- Sind, wie dies vorliegend der Fall ist, für ein Vorhaben sowohl eine kantonale Konzession als auch Bewilligungen gemäss dem eidgenössischen Umweltschutzrecht erforderlich, so sind normalerweise die spezialrechtlichen Bewilligungen aus koordinationsrechtlichen Gründen vor oder gleichzeitig mit dem erstinstanzlichen Konzessionsentscheid einzuholen. Zwischen den Spezialbewilligungen, besonders der gewässerschutzrechtlichen Bewilligung, und der Konzessionserteilung besteht ein derart enger Sachzusammenhang, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander erteilt werden können, sondern inhaltlich abgestimmt werden müssen. Dies vor allem deshalb, weil die Bestimmung der nutzbaren Wassermenge, welche in Art. 30 ff. GSchG geregelt wird, zu den wesentlichen Bestandteilen der Wasserrechtsverleihung gehört (BGE 125 II 18 E. 4b/aa mit Hinweisen).

Dieser Zusammenhang besteht auch dort, wo Fischgewässer betroffen sind, die kein Fliessgewässer mit ständiger Wasserführung im Sinne von Art. 29 lit. a GSchG darstellen.
In solchen Fällen gelangt Art. 9 Abs. 2 BGF zur Anwendung, der wie Art. 33 GSchG die Bewilligung von technischen Eingriffen von einer Gesamtabwägung der dafür und dagegen sprechenden Interessen abhängig macht.

Der angefochtene Entscheid behält die spezialrechtlichen Bewilligungen zwar vor. Er trägt indessen den erwähnten Zusammenhängen Rechnung und befasst sich mit den Anforderungen, welchen die konzedierte Nutzung hinsichtlich Gewässer- sowie Natur- und Heimatschutz zu genügen hat. Der Entscheid ist daher koordinationsrechtlich nicht zu beanstanden.

3.- Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass der massgebliche Sachverhalt hinsichtlich des Landschaftseingriffes, der mit dem konzedierten Stauregime verbunden ist, unvollständig erhoben worden sei. Dadurch seien Art. 9 USG und Art. 22 WRG verletzt worden.

a) aa) Der überarbeitete UVB von 1990 enthält zum Thema Landschaftsschutz Auszüge aus der Arbeit "Landschaftsschutz in Obwalden" (Autoren: Renate Bürger, Leo Lienert u.a., herausgegeben 1986 von der Kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission Obwalden). Damit liegt eine gute Beschreibung bzw. Darstellung der vom Vorhaben betroffenen Landschaftskammern vor. Als Darstellung des Ausgangszustandes ist sie insofern ungenügend, als das bisherige Stauregime am Lungerersee nicht weiter behandelt und hinsichtlich seiner Folgen für das Landschaftsbild gewürdigt wird.

Die Auswirkungen des Vorhabens auf den Lungerersee werden im UVB nur rudimentär behandelt (vgl. S. 22 f., 75 und 93). Es wird ausgeführt, dieser Landschaftsausschnitt werde durch die Konzession von 1983 über den Betrieb des Lungerersee-Kraftwerkes für das Ausbauprojekt als gegeben vorausgesetzt. Der See als Speicher des Kraftwerkes sei 1978 von Reto Miloni, dipl. Arch. ETH, speziell unter den Gesichtspunkten "schwankender Wasserspiegel", Höchst- und Niedrigwasserstandsperioden sowie deren Auswirkung auf die touristische Nutzung untersucht worden. Der UVB fasst indessen die Ergebnisse dieser Untersuchung nicht zusammen. Weiter wird ausgeführt, unter Berücksichtigung der postulierten Vorgaben bzw. Forderungen des Miloni-Berichtes habe (in der Konzession 1983) zwischen den touristischen Interessen und den Nutzungsinteressen des Lungerersee-Stromes für die obwaldnerische Volkswirtschaft ein Kompromiss in Form der geltenden Konzessionsbestimmungen gefunden werden müssen. Die materiellen Abgeltungen, welche das EWO als Konzessionsnehmerin zu erbringen habe, sollten das stets bestehende Ungleichgewicht auf die Konzessionsdauer

von 60 Jahren ausgleichen helfen. Zwischenzeitlich sei die Sensibilität in den Belangen der Umwelt zu Recht gestiegen. Es mache den Anschein, dass den touristischen Belangen auf die seit jeher üblichen Saisontermine in Lungern mit der materiellen Abgeltung durch das EWO angemessen Rechnung getragen worden sei, jedoch die legitimen Bedürfnisse der ständig dort wohnenden Bevölkerung und deren individuelle sportive Liebhaberei, die See-Fischerei, etwas hätten hinten anstehen müssen.
Um den See im Frühsommer um ca. 14 Tage früher füllen zu können, werde bei der beabsichtigten Ausbauvariante der Miteinbezug des neuen, ca. 24 km2 grossen Einzugsgebietes "Kleinteilerbäche und Laui" anbegehrt. Damit könne das Stauregime merklich verbessert und ein nicht unwesentlicher Dienst an der visuellen Erscheinungsform des einmalig schönen Lungererseegebietes erbracht werden.

bb) Der erwähnte Bericht "Lungerersee, Staukotenplanung im Kurort" von R. Miloni untersucht die touristische Entwicklung in Lungern in den Jahren 1974-1978, erstellt einen Vergleich mit den Gemeinden Charmey, Oberägeri und Davos und gelangt zum Ergebnis, dass für die Gemeinde Lungern vor allem im Hotelleriebereich erhebliche (näher quantifizierte) Ausfälle entstehen, wenn der See erst auf Mitte Juni gefüllt wird. Als Massnahmen schlägt er in erster Priorität eine Seefüllung per Mitte Mai vor, in zweiter Priorität die Beschränkung der sommerlichen Seespiegelschwankungen auf ein Mindestmass und erst in dritter Priorität eine pauschale Abgeltung der Ertragsausfälle.

cc) Der Beurteilungsbericht des AfU vom August 1994 erwähnt als Beeinträchtigung der Landschaft die Wasserspiegelschwankungen des Sees wegen des Betriebes der Zentrale (S. 18) und führt aus, für den See werde sich eine Verbesserung der Situation im Uferbereich ergeben, indem die um 14 Tage vorverlegte Seefüllung den störenden, vegetationslosen Uferstreifen früher als heute zum Verschwinden bringen werde. Die durch den neuen Turbinenbetrieb verursachten Seespiegelschwankungen würden gegenüber den bisherigen Schwankungen kaum wahrnehmbar sein (S. 21). Eine explizite Bewertung des landschaftlichen Eingriffs wird nicht vorgenommen.

Das BUWAL bzw. damals noch Bundesamt für Umweltschutz beurteilte in seiner Stellungnahme vom 1. Februar 1989 die erste Fassung des UVB hinsichtlich Landschaftsschutz als ungenügend, so dass eine Beurteilung nicht möglich sei. Das EDI erklärte am 9. März 1992, eine weitere Beurteilung des UVB durch das BUWAL sei nicht erforderlich, sondern in seiner Stellungnahme enthalten. Eine Rodungsbewilligung könne in Aussicht gestellt werden. Zur Beurteilung der Auswirkungen auf den Lungerersee äusserte sich das Departement nicht.

dd) Der angefochtene Konzessionsentscheid stellt unter Berufung auf Art. 24 UVPV und die bundesgerichtliche Praxis (BGE 117 Ib 285 E. 7d S. 300 mit Hinweisen) fest, es genüge, dass die vorgenommenen Untersuchungen materiell den gesetzlichen Anforderungen entsprächen; ein in formeller Hinsicht genügender UVB sei, nachdem das Projekt noch vor dem Inkrafttreten der UVPV eingereicht worden sei, nicht erforderlich. Es könne daher offen bleiben, ob der überarbeitete UVB von 1990 den formellen Anforderungen genüge.

Hinsichtlich Lungerersee und Landschaftsschutz führt der Entscheid aus, die Wasserspiegelschwankungen würden den selben Einfluss haben wie der heutige Betrieb. Die Situation werde durch den um 10 Tage vorgezogenen Aufstau verbessert. Die Charakteristik eines Stausees bleibe aber nach wie vor erhalten (S. 46). Im Rahmen der Gesamtinteressenabwägung (S. 71 ff., bes. S. 73 ff.) werden die für die Konzessionierung sprechenden Interessen erläutert und wird festgestellt, dass diese die entgegenstehenden Natur- und Landschaftsschutzinteressen überwiegen, wenn die in den vorausgegangenen Erwägungen genannten Bedingungen und Auflagen beachtet werden.

ee) Das UVEK vertritt in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht die Auffassung, aufgrund der Akten könne nicht abschliessend beurteilt werden, ob die vorgezogene Seeauffüllung eine Lösung darstelle, die den Landschaftsschutz genügend berücksichtige, zumal im UVB eine Beurteilung der Auswirkungen auf die Landschaft fehle.

b) Gemäss Art. 22 WRG sind bei der Erteilung eines Wasserrechtes die Naturschönheiten zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten (Abs. 1). Die Wasserwerke sind

so auszuführen, dass sie das landschaftliche Bild nicht oder möglichst wenig stören (Abs. 2). Diese Bestimmungen setzen eine Beurteilung des mit einer Gewässernutzung verbundenen Landschaftseingriffs und eine Abwägung der Interessen am Eingriff gegenüber den Interessen an der Erhaltung der Landschaft voraus.

Wie erwähnt, untersteht das streitbetroffene Kraftwerk der UVP gemäss Art. 9 USG. Gegenstand der UVP sind nicht nur die im Umweltschutzgesetz geregelten, sondern grundsätzlich alle Umweltbelastungen, zu denen das Bundesrecht Vorschriften enthält. Das war schon vor Erlass der UVPV, welche in Art. 3 Inhalt und Zweck der Prüfung umschreibt, bekannt (vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über den Umweltschutz, BBl 1979 III 786; vgl. auch die Hinweise auf die parlamentarische Beratung bei Heribert Rausch, Kommentar USG, N. 65 zu Art. 9). Gegenstand der UVP sind daher unter anderem die Auswirkungen auf die Landschaft. Der UVP liegt gemäss Art. 9 Abs. 2 USG ein Bericht zugrunde, der nach den Richtlinien der Umweltschutzfachstellen eingeholt wird und folgende Punkte umfasst:

a.den Ausgangszustand;
b.das Vorhaben, einschliesslich der vorgesehenen Massnahmen zum Schutze der Umwelt und für den Katastrophenfall;
c.die voraussichtlich verbleibende Belastung der Umwelt;
d.die Massnahmen, die eine weitere Verminderung der Umweltbelastung ermöglichen, sowie die Kosten dafür.

Wie das Bundesgericht in BGE 119 Ib 254 E. 8a S. 274 ausgeführt hat, sind dort, wo der über ein UVP-pflichtiges Vorhaben entscheidenden Behörde gesetzliche Ermessens- und Beurteilungsspielräume zustehen, Tatsachenfeststellungen und deren rechtliche Würdigung miteinander verflochten. Die entscheidende Behörde muss deshalb das Ergebnis ihrer Beweiswürdigung und Beurteilung nachvollziehbar darlegen und darf nur aus stichhaltigen Gründen von der Beurteilung des UVB durch die Umweltschutz-Fachstelle abweichen. Dieser Beurteilung kommt der Stellenwert einer amtlichen Expertise zu. Die Sachverhaltsabklärungen haben hohen Anforderungen zu genügen, da dies die Voraussetzung dafür bildet, dass ein sorgfältiges Gewichten der verschiedenen öffentlichen Interessen, welche aufeinander stossen, überhaupt möglich ist. Im gerichtlichen Kontrollverfahren ist dementsprechend in erster Linie zu prüfen, ob der UVB über den wesentlichen Sachverhalt vollständig Aufschluss gibt, ob seine Beurteilung durch die Fachstelle den Anforderungen einer amtlichen Expertise genügt und ob die für den Entscheid im Hauptverfahren zuständige Behörde aus dem UVB und dessen Beurteilung durch die Fachstelle die zutreffenden Folgerungen gezogen hat. Namentlich ist zu beurteilen, ob die öffentlichen Interessen vollständig berücksichtigt und ob sie richtig gewichtet wurden, wobei zu beachten ist, dass sich der UVB auf das für den Entscheid Wesentliche beschränken darf.

c) Auch wenn vorliegend in Anwendung von Art. 24 UVPV von der Einhaltung gewisser Formalien bei der Erstellung des UVB abgesehen werden konnte, so hätte der Bericht doch hinreichend auf die gemäss Art. 9 Abs. 2 USG zu thematisierenden Aspekte eingehen müssen. Diese Anforderung wird klar verfehlt.
aa) Zunächst fehlt eine nachvollziehbare Darstellung des Ausgangszustandes. Wie erwähnt behandeln die Auszüge aus dem Bericht "Landschaftsschutz in Obwalden" den Ausgangszustand am Lungerersee zu wenig spezifisch. Es ist sowohl der gefüllte See in den Sommermonaten als auch der auf verschiedene Niveaus abgesenkte See im Winterhalbjahr in sinnvoller Weise darzustellen. Erst die von der Beschwerdeführerin mit der Beschwerde eingereichten Fotos lassen das Ausmass der Problematik erkennen, die für den Aussenstehenden aufgrund des UVB und der zuvor erwähnten weiteren Akten kaum verständlich wird. Das von der Beschwerdeführerin eingereichte Bildmaterial wiederum enthält keine systematische Zuordnung der Abbildungen zu definierten Pegelständen.

Mit Ausgangszustand meint Art. 9 Abs. 2 lit. a USG grundsätzlich den Zustand der Umwelt ohne das Vorhaben, d.h. den natürlichen Zustand einschliesslich der Vorbelastungen, die sich von dritter Seite ergeben. Darzustellen ist der Ausgangszustand, soweit er vom Vorhaben beeinflusst werden kann (Heribert Rausch, a.a.O., N. 79 zu Art. 9 USG). Vorliegend kann Ausgangszustand entgegen der Auffassung von Vorinstanz und Beschwerdegegner nicht einfach der mit der Konzession von 1983 bewilligte Zustand sein. Es ist auch in Rechnung zu stellen, dass die Konzession von 1983 gemäss ihrem Art. 2 am 31. Dezember 2041 auslaufen wird. Wohl ist daher dem Umstand Rechnung zu tragen, dass das heutige Stauregime bis Ende 2041 rechtskräftig konzediert ist und -

ausser im Rahmen einer neuen Konzession, wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat - nicht ohne Eingriff in wohlerworbene Rechte beschränkt werden kann. Anderseits kann nicht unbeachtet bleiben, dass dieses Stauregime (mit den vorgesehenen Änderungen) gemäss der neuen Konzession bis gegen Ende des 21. Jahrhunderts, also um 50 bis 60 weitere Jahre, verlängert wird. Diese Frist ergibt sich daraus, dass die neue Konzession für eine Dauer von 80 Jahren erteilt wird und mit ihrem Inkrafttreten
realistischerweise nicht vor Ablauf von 10 bis 20 Jahren zu rechnen ist.

Sofern keine neue Konzession erteilt wird, besteht indessen ab 2041 die Möglichkeit, auf eine Nutzung der Wasserkraft zu verzichten oder jedenfalls die Bedingungen grundsätzlich neu auszuhandeln. Unter Umweltschutzgesichtspunkten wäre heute bei der Erneuerung einer auslaufenden Konzession als Ausgangszustand die Situation in Rechnung zu stellen, die sich bei einem Verzicht auf die Wasserkraftnutzung ergäbe. Ob dies bei allen Wasserkraftwerken so anzusehen ist, kann dahingestellt bleiben. Vorliegend wäre eine solche Betrachtungsweise deshalb sachgerecht, weil der Lungerersee natürlicherweise vorhanden ist und erst durch die Schaffung des künstlichen Abflusses im 19. Jahrhundert eine Absenkung erfolgte, die seit der Nutzung als Stausee nach 1921 teilweise rückgängig gemacht wurde. Die ganzjährige Belassung des Sees entspräche mithin dem natürlichen Zustand, wie er mit relativ geringem Aufwand wieder hergestellt werden könnte.

In die Beurteilung des Eingriffs in die Landschaft ist daher unter dem Titel Ausgangszustand beides einzubeziehen: der heutige Zustand, der bis 2041 vorgegeben ist, sowie der natürliche Zustand, der rechtlich ab diesem Zeitpunkt möglich ist.

bb) Die voraussichtlich verbleibende Belastung der Umwelt wird im UVB und im angefochtenen Entscheid nur äusserst knapp behandelt. Im Wesentlichen wird auf die Fortführung des bisherigen Zustandes sowie auf die Verbesserung, die durch den früheren Termin für die Auffüllung erreicht wird, hingewiesen. Der Bericht von R. Miloni befasst sich mit den touristischen bzw. wirtschaftlichen Auswirkungen des Stauregimes; zu den Auswirkungen auf die Landschaft enthält er keine Aussagen.
Der Regierungsrat und der Beschwerdegegner machen geltend, die Beurteilung der Auswirkungen verschiedener Staukoten auf das Landschafts- und Ortsbild durch unabhängige Experten sei unnötig gewesen, weil es für diese Fragestellung keine wissenschaftliche Methode gebe. Es sei einzig um Wertungen im Sinne einer Interessenabwägung gegangen, die der Regierungsrat selber habe vornehmen können. Dieser Ansicht kann nicht beigepflichtet werden. Wohl trifft es zu, dass soweit ersichtlich keine überzeugenden Methoden vorhanden sind, um Eingriffe in die Landschaft monetär zu bewerten.
Eine direkte Gegenüberstellung mit dem finanziellen Nutzen, den die Eingriffe mit sich bringen, ist daher nicht möglich. Indessen lassen sich Eingriffe in die Landschaft in sinnvoller Weise und strukturiert beschreiben und bewerten, womit eine qualifizierte Grundlage für die Interessenabwägung bereitgestellt wird. Es sei etwa verwiesen auf Markus Neuenschwander, Naturschutzrecht in der UVP, ORL-Bericht 70/1989, Zürich, S. 80 und die dort erwähnten Arbeitshilfen. Verwiesen sei sodann auf die "Checkliste zur Beurteilung von Landschaftsveränderungen", herausgegeben vom Baudepartement des Kantons Aargau, Sektion Natur und Landschaft, Aarau 1999. Darin wird die Beurteilung von Landschaftsveränderungen in sechs Phasen oder Arbeitsschritte gegliedert; erst die letzte dieser Phasen enthält die Interessenabwägung und den Entscheid. Vorauszugehen haben namentlich eine Analyse und Bewertung der betroffenen Landschaft, eine Ermittlung der Zielsetzungen für die Landschaftsentwicklung anhand der massgebenden Rechtsgrundlagen (namentlich der raumplanerischen Vorgaben) und eine Beurteilung der Verträglichkeit des Vorhabens mit diesen Zielsetzungen.

Vorliegend fehlen angemessene Unterlagen zur Beurteilung des Eingriffes in die Landschaft des Lungerersees, wie auch das UVEK zu Recht in seiner Stellungnahme beanstandet.

cc) Schliesslich fehlt eine sachgerechte Darstellung und Diskussion der Massnahmen, welche eine weitere Verminderung der Umweltbelastung ermöglichen, und der damit verbundenen Kosten. Unter diesem Titel wäre die Erhöhung der Mindeststaukote auf verschiedene, vernünftig abgestufte Niveaus zu behandeln gewesen, bis hin zur von der Beschwerdeführerin geforderten Kote 675 m ü.M.. Dabei hätten einerseits wiederum die Auswirkungen auf das Landschaftsbild thematisiert werden müssen; zur Zeit lässt sich z.B. nicht beurteilen, ob die Mindestkote 675 m (oder eine andere Mindestkote) gegenüber tieferen Koten den von der Beschwerdeführerin

behaupteten qualitativen Sprung zur Verbesserung des Landschaftsbildes bewirkt, oder ob die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes linear zur Absenkung des Wasserspiegels verläuft, wie dies der Beschwerdegegner anzunehmen scheint. Andererseits fehlen nachvollziehbare Darlegungen zu den finanziellen Auswirkungen erhöhter Mindestkoten auf die Wirtschaftlichkeit des Kraftwerkbetriebes.

d) Damit muss festgestellt werden, dass wesentliche Sachverhaltsabklärungen, die im Rahmen des UVB hätten vorgenommen werden müssen, unterlassen wurden. Es liegt auf der Hand, dass auch der Beurteilungsbericht des Amtes für Umweltschutz, das in diesem Bereich keine materiellen Ergänzungen vornahm und sich expliziter Bewertungen des Landschaftseingriffes enthält, nicht als ausreichende Expertise gelten kann, auf welche sich die Interessenabwägung des Regierungsrates stützen lässt. Die Aktenlage verunmöglicht es dem Bundesgericht, eine seriöse materielle Überprüfung des angefochtenen Entscheides vorzunehmen. Das führt zu dessen Aufhebung und zur Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz.

An diesem Ergebnis ändert auch die Tatsache nichts, dass der Bundesrat bereits am 29. März 1921 die damals erteilte Konzession überprüft hat und in Anwendung von Art. 22 WRG das Interesse an der Wasserkraftnutzung höher gewichtete als jenes der Beschwerdeführerin bzw. des Heimatschutzes. Der fragliche Entscheid des Bundesrates erging vor bald 80 Jahren. Wenn auch der Wortlaut von Art. 22 WRG unverändert blieb, so hat sich doch der rechtliche und tatsächliche Kontext seither massgeblich verändert. Der neu zu treffende Konzessionsentscheid hat daher sowohl dem gewandelten Verständnis von Umwelt- und Landschaftsschutz als auch der aktuellen energiepolitischen Situation Rechnung zu tragen.

Keine Rolle spielt es auch, ob die Beschwerdeführerin ihre ursprüngliche Forderung nach einer Limitierung der Seebewirtschaftung auf Kote 675 m zugunsten einer Lösung mit Lenkungsabgabe aufgegeben hat, wie dies Regierungsrat und Beschwerdegegner behaupten, die Beschwerdeführerin jedoch bestreitet. Die ins Recht gelegten Verhandlungsprotokolle und Korrespondenzen belegen nicht eindeutig, dass die Beschwerdeführerin ihre ursprüngliche Forderung aufgegeben hat. Vor allem kann das Verhalten der Beschwerdeführerin hinsichtlich der durch Art. 22 WRG geforderten Interessenabwägung und der gemäss Art. 9 USG erforderlichen Entscheidungsgrundlagen keine entscheidende Rolle spielen. Die durch das Projekt betroffenen Interessen des Landschaftsschutzes sind nicht nur Interessen der Beschwerdeführerin; durch die UVP-Pflicht und Art. 22 WRG soll eine umfassende Beurteilung dieses Aspektes sichergestellt werden.

e) Gemäss heutigem Urteil des Bundesgerichts in den Parallelverfahren 1A.73 und 1A.75/1995 sind auch die Restwasserbedingungen in den Giswiler Bächen, v.a. der Giswiler Laui, zu überprüfen. Sollte sich ergeben, dass eine höhere Restwasserdotation erforderlich ist, als bisher vorgesehen war, so dürfte dies - je nach zulässiger Minimalkote im See - Auswirkungen auf den Zeitpunkt der Füllung des Lungerersees haben. Es versteht sich, dass diesen Zusammenhängen bei der Neubeurteilung Rechnung zu tragen ist.

f) Unter den gegebenen Umständen erübrigt es sich, auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin einzutreten.

4.- Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdegegner die bundesgerichtlichen Kosten zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG). Es besteht kein Anlass, den Beschwerdegegner, der keines der in Art. 156 Abs. 2 OG genannten Gemeinwesen darstellt und, obwohl er ausschliesslich vom Kanton und den Gemeinden getragen ist, nicht in deren amtlichen Wirkungskreis handelt, von der Übernahme der Gerichtskosten zu befreien (vgl. Jean-François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, Bern 1992, N. 3 zu Art. 156 OG). Die Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen.
Der angefochtene Konzessionsbeschluss vom 24. Januar 1995 wird aufgehoben. Die Angelegenheit wird zur Vornahme der erforderlichen Ergänzungen im Sinne der Erwägungen an den Regierungsrat zurückgewiesen.

2.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 8'000. – wird dem Beschwerdegegner auferlegt.

3.- Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

4.- Dieses Urteil wird den Parteien und dem Regierungsrat des Kantons Obwalden sowie dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) schriftlich mitgeteilt.

———————

Lausanne, 28. April 2000

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

Der Gerichtsschreiber: