Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.186/2002
1A.187/2002 /dxc

Urteil vom 23. Mai 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Reeb, Féraud, Catenazzi, Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
1A.186/2002
A._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. Vincent Augustin, Postfach 731, 7002 Chur,

und

1A.187/2002
B._____,
C._____,
D._____,
Beschwerdeführer,
alle drei vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Marco Ettisberger, Poststrasse 43/Martinsplatz, 7000 Chur,

gegen

Orange Communications SA,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt Fridolin Hubert, Postfach 111, 7002 Chur,
Gemeinde Vaz/Obervaz, 7078 Lenzerheide/Lai, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Peder Cathomen, Tgesa viglia, 7458 Mon,
Departement des Innern und der Volkswirtschaft des Kantons Graubünden, Reichsgasse 35, 7001 Chur,
Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden,
4. Kammer, Obere Plessurstrasse 1, 7001 Chur,

Gegenstand
Bau einer Mobilfunkanlage,

Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 4. Kammer, vom 24. April 2002.

Sachverhalt:
A.
Am 11. September 2000 ersuchte die Orange Communications SA die Gemeinde Vaz/Obervaz um Bewilligung einer Mobilfunkanlage auf dem ausserhalb der Bauzone gelegenen bewaldeten La Pala-Hügel, Parzelle Nr. 3146, in Lenzerheide. Das Bauvorhaben umfasst einen Gerätecontainer und einen ca. 45 m hohen Antennenmast, der die Antennen aller drei Mobilfunkanbieter (Orange Communications SA, Swisscom und TDC Switzerland) aufnehmen soll.

B.
Gegen das geplante Bauvorhaben erhoben B._____, C._____ und D._____ einerseits und A._____ andererseits Einsprache. Der Gemeindevorstand Vaz/Obervaz hiess die Einsprachen gut und wies das Baugesuch ab, weil das Interesse an der Erhaltung eines intakten Orts- und Landschaftsbildes im Gebiet La Pala das Interesse der Mobilfunkanbieter an einer möglichst vollständigen Abdeckung in der Region überwiege. Überdies könne mit einer Antenne im Bereich Punkt 1601 (Gemeindegebiet Lantsch/Lenz) ein ebenso gutes Resultat erzielt werden, insbesondere dann, wenn noch Ausbaumöglichkeiten bei den bestehenden Antennenanlagen in Betracht gezogen würden.
C.
Gegen den Entscheid des Gemeindevorstands rekurrierte die Orange Communications SA am 29. Juni 2001 an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Sie machte geltend, nur der gewählte Standort "La Pala" gestatte eine Abdeckung nicht nur des Siedlungsgebiets, sondern der ganzen Region Lenzerheide einschliesslich des Skigebiets Danis. Nach Durchführung eines Augenscheins hiess das Verwaltungsgericht am 24. April 2002 den Rekurs im Sinne der Erwägungen gut, hob den angefochtenen Entscheid auf und wies die Angelegenheit zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid an die Gemeinde zurück.
D.
Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts erhoben A._____ einerseits (1A.186/2002) und B._____, C._____ und D._____ andererseits (1A.187/2002) Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht. Sie beantragen sinngemäss, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und das Baugesuch der Orange Communications SA für den Bau einer Mobilfunkanlage im Gebiet La Pala, Lenzerheide, Gemeinde Vaz/Obervaz sei abzuweisen. Eventuell sei die Sache zu neuem Entscheid an die Vorinstanzen zurückzuweisen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragen sie eine Expertise zur Abdeckung an verschiedenen Alternativstandorten innerhalb und ausserhalb der Bauzone; die Beschwerdeführer des Verfahrens 1A.187/2002 beantragen zusätzlich die Durchführung eines Augenscheins.
E.
Die Gemeinde Vaz/Obervaz beantragt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei gutzuheissen. Sie beantragt ferner die Durchführung eines Augenscheins und die Erstellung eines Sachverständigengutachtens zur Frage, ob vom Punkt 1601, eventuell mit Ergänzungen der bestehenden Antennenmasten auf dem Scalottas, Cresta Sartons oder Rothorn, in etwa die gleiche Abdeckung für die Mobiltelefonie erreicht werden könne wie vom Standort "La Pala". Die Orange Communications SA und das Departement des Innern und der Volkswirtschaft Graubünden schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht beantragt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) kommt in seiner Vernehmlassung zum Ergebnis, der angefochtene Entscheid basiere auf einer ungenügenden Sachverhaltsabklärung und verstosse somit gegen Art. 24 RPG. Den Parteien und den beteiligten Behörden wurde Gelegenheit gegeben, sich zur Vernehmlassung des ARE zu äussern.

F.
Mit Verfügung vom 18. Oktober 2002 wies das Bundesgericht den Antrag der Beschwerdeführer des Verfahrens 1A.187/2002 auf Gewährung der aufschiebenden Wirkung ab, weil noch gar keine vollstreckbare Verfügung vorliege.
Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Beide Beschwerden richten sich gegen dasselbe Vorhaben und werfen im Wesentlichen dieselben Rechtsfragen auf. Es rechtfertigt sich deshalb, beide Verfahren zu vereinigen.
2.
Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid des Verwaltungsgerichts, der sich auf Art. 24 RPG stützt. Dagegen steht grundsätzlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht offen (Art. 34 Abs. 1 RPG). Die Beschwerdeführer im Verfahren 1A.187/2002 sind Eigentümer von Liegenschaften, die unmittelbar an die Bauparzelle angrenzen; das Wohnhaus des Beschwerdeführers im Verfahren 1A.186/2002 steht in ca. 40 m Entfernung vom geplanten Antennenstandort. In beiden Fällen ist die Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu bejahen (Art. 103 lit. a OG).
2.1 Fraglich ist allerdings, ob es sich um einen Endentscheid oder einen selbständig anfechtbaren Zwischenentscheid handelt. Nach der bundesgerichtlichen Praxis ist ein Rückweisungsentscheid wie ein Endentscheid

mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar, wenn er für die Vorinstanzen verbindlich eine Grundsatzfrage entscheidet und damit bereits einen Teilentscheid in der Hauptsache enthält (BGE 120 Ib 97 E. 1b S. 99; 118 Ib 196 E. 1b S. 198 f.; 117 Ib 325 E. 1b S. 327; 107 Ib 219 E. 1 S. 221; Peter Karlen, Verwaltungsgerichtsbeschwerde, in: Peter Münch/Thomas Geiser (Hrsg.), Prozessieren vor Bundesgericht, 2. Aufl., § 3 Rn. 3.15 S. 96). Ist dies nicht der Fall, handelt es sich um eine Zwischenverfügung, deren selbständige Anfechtung nur zulässig ist, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann (Art. 101 lit. a OG und Art. 97 Abs. 1 OG i.V.m. Art. 45 VwVG).
2.1.1 Das Verwaltungsgericht hat die Sache "zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid" an die Gemeinde zurückgewiesen. Dieses Dispositiv ist mit Hilfe der Erwägungen auszulegen. In E. 7 des angefochtenen Entscheids wird festgehalten, dass entgegen der gemeindlichen Auffassung die Voraussetzungen für eine eigenständige Verweigerung der Baubewilligung gestützt auf Art. 2 Abs. 2 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden vom 26. November 1986 (KRVO) und Art. 24 RPG nicht vorlägen. Aufgrund der Aktenlage sei jedoch keine abschliessende Beurteilung aller sich stellenden Fragen möglich; diese seien vielmehr in dem von der Gemeinde weiterzuführenden Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Dabei würden unter Mitwirkung des Kantons weitergehende und vertiefte Abklärungen und Überprüfungen, u.a. durch das Amt für Raumplanung, das Amt für Umweltschutz, das Amt für Natur und Landschaft und das Amt für Wald vorzunehmen und die Ergebnisse in einen koordinierten Entscheid einzubinden sein. Aus diesen Erwägungen geht hervor, dass das angefochtene Urteil noch keinen Grundsatzentscheid über die Frage der Erteilung oder Nichterteilung einer Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG enthält: Zwar kann nach Auffassung des Verwaltungsgerichts die
Gemeinde die Baubewilligung nicht mehr von sich aus versagen; dagegen kann das Ausnahmebewilligungsgesuch in einem mit den zuständigen kantonalen Ämtern koordinierten Entscheid, nach Vornahme weiterer Abklärungen, abgewiesen werden. Dies spricht für das Vorliegen eines blossen Zwischenentscheids.

Allerdings hält das Verwaltungsgericht in E. 4b seines Entscheids fest, die Gemeinde habe das Vorliegen der Voraussetzungen der relativen Standortgebundenheit i.S.v. Art. 24 lit. a RPG zu Unrecht verneint, d.h. es vertritt die Ansicht, die Ausnahmebewilligung könne nicht mehr gestützt auf Art. 24 lit. a RPG wegen fehlender Standortgebundenheit verneint werden. Zudem hält es die Interessenabwägung der Gemeinde in verschiedener Hinsicht für fehlerhaft (E. 4c-d und E. 5); insbesondere stehe "der Schutz vor Beeinträchtigung durch die geplante Mobilfunkanlage [...]aus Sicht des Landschaftsschutzes [...]nicht in einem überwiegenden öffentlichen Interesse [...]" (E. 4c S. 12 des angefochtenen Entscheids). Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass das Verwaltungsgericht jedenfalls die Frage der Standortgebundenheit und möglicherweise auch einzelne Aspekte der Interessenabwägung (Landschaftsschutz) für die Vorinstanz verbindlich entscheiden wollte. Dass es seinen Entscheid selbst als Teilendentscheid verstanden hat, geht auch aus der Rechtsmittelbelehrung hervor, wonach der Entscheid innert 30 Tagen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar sei.
2.1.2 Eine ähnliche Konstellation hatte das Bundesgericht bereits 1991 zu beurteilen (1A.109/1990 vom 4. Juni 1991). Damals hatte das aargauische Verwaltungsgericht einen Teilentscheid gefällt, in dem es (im Dispositiv) feststellte, dass das Bauvorhaben des Beschwerdeführers nicht wegen Fehlens der Voraussetzungen von Art. 24 Abs. 1 lit. a aRPG abgewiesen werden dürfe. Es wies das Verfahren an die Gemeinde bzw. das Baudepartement zur Weiterbehandlung des Baugesuchs im Sinne der Erwägungen zurück. Das Bundesgericht trat auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde des zuständigen Bundesamts ein, weil es sich um ein Teilurteil handle (E. 1). Es wies in den Erwägungen auf die Fragwürdigkeit des Vorgehens des Verwaltungsgerichts hin: Es sei aus verfahrensökonomischen Gründen nicht sinnvoll, die Frage der Standortgebundenheit eines Vorhabens von derjenigen der Interessenabwägung zu trennen; zudem seien beide Voraussetzungen nicht leicht zu unterscheiden (E. 2b). Im Ergebnis wies es die Beschwerde ab, weil ein biologisch geführter Gartenbaubetrieb in der Landwirtschaftszone als zonenkonform zu bezeichnen sei und daher in Gemeinden, in denen noch keine solche Zonen bestehen, grundsätzlich als standortgebunden i.S.v. Art. 24 Abs. 1 lit. a aRPG
anzuerkennen sei (E. 4).
2.1.3 Auch das Bündner Verwaltungsgericht hat ein derartiges Teilurteil über die Standortgebundenheit erlassen. Da die Vorinstanz an die Erwägungen des Rückweisungsentscheids gebunden ist, kann es keine Rolle spielen, ob die relative Standortgebundenheit im Dispositiv (wie im Fall 1A.109/1990) oder wie hier in den Erwägungen bejaht wird. Insoweit liegt ein (Teil-)Endentscheid vor, gegen den die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht offen steht (so auch BGE129 II 63, nicht publizierte E. 1.2). Ob die Trennung

zwischen der Standortgebundenheit einerseits und der Interessenabwägung andererseits überhaupt durchführbar ist, wird im Rahmen der materiellen Prüfung zu beurteilen sein.
2.1.4 Soweit das Verwaltungsgericht dagegen bereits zu einzelnen Elementen der Interessenabwägung gemäss Art. 24 lit. b RPG Stellung nimmt (insbes. E. 4c: Ortsbild- und Landschaftsschutz), kann das Urteil des Verwaltungsgerichts bei bundesrechtskonformer Auslegung nicht als Teilurteil verstanden werden: Art. 24 lit. b RPG verlangt eine umfassende Abwägung aller für und gegen das Vorhaben sprechenden Interessen (BGE 129 II 63 E. 3.2 S. 68). Diese Abwägung kann erst vorgenommen werden, wenn alle erforderlichen Abklärungen der kantonalen Fachstellen vorliegen und sämtliche Interessen bekannt sind. In formeller Hinsicht verlangt Art. 24 lit. b ROG, dass die Interessenabwägung durch die nämliche Behörde vorgenommen wird, d.h. dass für die Interessenabwägung massgebende Einzelfragen nicht separaten Verfahren vorbehalten werden dürfen (vgl. z.B. BGE 115 Ib 508 E. 6b S. 514 mit Hinweisen). Die Erwägungen des Verwaltungsgerichts können deshalb allenfalls so verstanden werden, dass gewisse Interessen (z.B. dasjenige an der Freihaltung des Bot La Pala) für sich allein genommen nicht so gewichtig sind, dass sie den Bau einer Mobilfunkantenne am vorgesehenen Standort von vornherein ausschliessen, unabhängig vom Gewicht anderer, für und gegen
das Vorhaben sprechender Interessen. Diese Erwägungen präjudizieren die spätere gesamthafte Interessenabwägung nicht, in der selbstverständlich die Interessen des Landschaftsschutzes gebührend berücksichtigt und gewichtet werden müssen. Diesbezüglich kann auf die Vernehmlassung des ARE verwiesen werden (act. 16, S. 6 f.). Insoweit liegt somit ein blosser Zwischenentscheid vor, der für die Beschwerdeführer keinen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirkt (Art. 45 Abs. 2 VwVG).
2.2 Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist deshalb nur insoweit einzutreten, als geltend gemacht wird, das Verwaltungsgericht habe die Standortgebundenheit der geplanten Antennenanlage zu Unrecht bejaht und in diesem Zusammenhang Verfahrensrechte der Beschwerdeführer verletzt.
3.
Zu prüfen ist somit, ob der Zweck des Bauvorhabens einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (Art. 24 lit. a RPG). Die Standortgebundenheit ist nach ständiger bundesgerichtlicher Praxis (vgl. z.B. BGE 129 II 63 E. 3.1 S. 68; 124 II 252 E. 4a S. 255; 123 II 256 E. 5a S. 261) zu bejahen, wenn eine Anlage aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist (sog. positive Standortgebundenheit), oder wenn ein Werk aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist (sog. negative Standortgebundenheit). Dabei genügt eine relative Standortgebundenheit: Es ist nicht erforderlich, dass überhaupt kein anderer Standort in Betracht fällt; es müssen jedoch besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, die den vorgesehenen Standort gegenüber anderen Standorten innerhalb der Bauzone als viel vorteilhafter erscheinen lassen (BGE 108 Ib 359 E. 4a S. 362; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl., Band I, S. 195 Rz 711; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., S.209).
3.1 Mobilfunkantennen sind Teil eines Netzes, welches der Versorgung mit Mobiltelefonie dient; neue Antennen bezwecken i.d.R. die Beseitigung einer Abdeckungslücke des Netzes oder eine Verbesserung von dessen Kapazität. Anhand dieses Ziels ist zu prüfen, ob die Antenne auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist.
Dies ist grundsätzlich zu bejahen, wenn eine Deckungs- oder Kapazitätslücke aus funktechnischen Gründen mit einem oder mehreren Standorten innerhalb der Bauzone nicht in genügender Weise beseitigt werden kann bzw. es bei einem Standort innerhalb der Bauzone zu einer nicht vertretbaren Störung der in anderen Funkzellen des Netzes verwendeten Frequenzen kommen würde. Nicht ausreichend sind dagegen wirtschaftliche Vorteile des gewählten Standorts (z.B. geringere Landerwerbskosten; voraussichtlich geringere Zahl von Einsprachen) oder zivilrechtliche Gründe für die Standortwahl, wie z.B. die Weigerung von Eigentümern, einer Mobilfunkantenne auf ihren Grundstücken innerhalb der Bauzone zuzustimmen (vgl. zum Ganzen Entscheid der Bau-, Verkehrs und Energiedirektion des Kantons Bern [BVE]vom 12. Dezember 2000 i.S. Einwohnergemeinde Tägertschi, BVR 2001 252 E. 5c S. 263 ff.).
3.2 Zum Teil wird für die Bejahung der Standortgebundenheit zusätzlich verlangt, dass sich die Deckungs- oder Kapazitätslücke nicht durch die Mitbenutzung eines bereits vorhandenen Standorts eines anderen Mobilfunkbetreibers ausserhalb der Bauzone beseitigen lässt (so die Praxis der BVE, a.a.O. E. 5d). Für diese Praxis spricht die Überlegung, dass in diesem Fall regelmässig kein Bedürfnis für die Bewilligung eines neuen Antennenstandorts ausserhalb der Bauzone besteht. Gegen die systematische Einordnung bei der Standortgebundenheit lässt sich dagegen anführen, dass es eine Frage der raumplanerischen Interessenabwägung ist, welchem von

mehreren möglichen Standorten ausserhalb der Bauzone der Vorzug zu geben sei (in diesem Sinne BGE 118 Ib 17 E. 3 S. 23; 115 Ib 508 E. 6b S. 514; 112 Ib 26 E. 4b/bb S. 32 f., 119 E. 4a S. 121; 108 Ib 367 f. E. 6a; in BGE 119 Ib 439 nicht veröffentlichte E. 5b; Entscheid 1A.264/1995 vom 24. September 1996, URP 1986 815 ff. E. 5c; unveröffentlichter Entscheid 1A.109/1990 vom 4. Juni 1991 E. 3d). In aller Regel wird zwar dem Ausbau bereits bestehender Anlagen der Vorzug zu geben sein. Es erscheint aber nicht von vornherein ausgeschlossen, dass im Einzelfall ein neuer Standort ausserhalb der Bauzone als
vorteilhafter bewilligt werden könnte, z.B. wenn die neue Anlage den Abbau bereits bestehender, die Landschaft stärker beeinträchtigender Installationen erlaubt.

3.3 Die selbe Einordnungsfrage stellt sich auch im Hinblick auf mögliche Alternativstandorte ausserhalb der Bauzone, an denen noch keine Mobilfunkanlagen bestehen. Im vorliegenden Fall bevorzugt die Gemeinde Vaz/Obervaz einen Standort auf Punkt 1601 auf Gebiet der Gemeinde Lantsch/Lenz; die Beschwerdeführer halten andere Standorte, z.B. am Reservoir Dieschen, für vorteilhafter. Nach den oben (E. 3.2) zitierten Entscheiden wäre die Wahl zwischen mehreren in Betracht kommenden Standorten ausserhalb der Bauzone eine Frage der Interessenabwägung und nicht der Standortgebundenheit (so ausdrücklich auch die Mobilfunkanlagen betreffenden Entscheide der BVE vom 20. Juni 2002, BVR 2003 107 ff. E. 3a S. 110, und des Berner Verwaltungsgerichts vom 18. Dezember 2001, BVR 2002 263 E. 3f S. 271). Es gibt aber auch Entscheide, die in andere Richtung weisen: So verlangte das Bundesgericht im Entscheid BGE 129 II 63 (E. 3.2 S. 68 f.) schon im Rahmen von Art. 24 lit. a RPG eine umfassende Prüfung der Frage, ob ein Vorhaben am vorgesehenen Standort in den vorgesehenen Dimensionen realisert werden könne, was die Prüfung von Projektvarianten - und damit vermutlich auch von Alternativstandorten - voraussetze. Auch im Entscheid BGE 115 Ib 131 (PTT-Richtstrahlantenne Höhronen) wurde im Rahmen der Standortgebundenheit geprüft, ob taugliche Alternativstandorte vorhanden oder eine andere Projektgestaltung möglich sei (E. 5d S. 140 und E. 5f und g S. 142).

3.4 Die eben beschriebenen Abgrenzungsschwierigkeiten rühren daher, dass auch der Begriff der Standortgebundenheit eine Interessenabwägung voraussetzt, um zu entscheiden, ob eine Anlage aus objektiven wichtigen Gründen auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist (Thomas Widmer Dreifuss, Planung und Realisierung von Sportanlagen, Diss. Zürich 2002, S. 166 f.). Diese Interessenabwägung lässt sich von derjenigen gemäss Art. 24 lit. b RPG nicht sinnvoll abgrenzen, wie gerade der vorliegende Fall zeigt:
Wie die Beschwerdeführer zu Recht geltend machen, kann für jeden potentiellen Mobilfunkstandort ein Gebiet ausgemacht werden, das von einem alternativen Standort aus gerade nicht versorgt werden könnte. Insofern kann nicht jedweder funktechnische Vorteil eines Standorts für die Bejahung der relativen Standortgebundenheit genügen, sondern es muss zusätzlich geprüft werden, ob ein ausserhalb der Bauzone erzielbarer Abdeckungsvorteil so wichtig ist, dass er den vorgesehenen Standort gegenüber Standorten innerhalb der Bauzone als "viel vorteilhafter" erscheinen lässt. Das Verwaltungsgericht ging, gestützt auf die Abdeckungskarten der Orange, davon aus, dass eine Versorgung des Skigebiets Danis nur vom vorgeschlagenen Standort "La Pala" aus möglich sei. Selbst wenn dem so wäre (was die Beschwerdeführer bestreiten), stünde damit die relative Standortgebundenheit der Anlage noch nicht fest. Vielmehr müsste geprüft werden, ob die Abdeckung des Skigebiets Danis einen wesentlichen Vorteil darstellt, der es rechtfertigt, die Anlage ausserhalb der Bauzonen zu errichten. Zu prüfen ist deshalb, ob überhaupt ein Bedürfnis für die Versorgung des Skigebiets mit Mobiltelefonie besteht und wenn ja, in welcher Qualität. Ferner muss geprüft werden, ob
die gewünschte Versorgung des Skigebiets nicht auf andere Weise, z.B. durch den Ausbau oder die Mitbenutzung von bereits bestehenden Sendemasten oder den Abschluss eines "Roamingvertrags" sichergestellt werden kann. Dies kann aber nur entschieden werden, wenn die bereits bestehenden Sendeanlagen aller Mobilfunkanbieter, auch ausserhalb der Bauzone, in die Prüfung miteinbezogen werden. Schliesslich kann ein Vergleich zwischen dem projektierten Standort und potentiellen Alternativstandorten innerhalb der Bauzone sinnvollerweise nur vorgenommen werden, wenn nicht nur funktechnische Aspekte, sondern auch alle anderen Interessen, namentlich des Natur- und Landschaftsschutzes, berücksichtigt werden (so auch BGE 129 II 63 E. 3.3 S. 70). Alle diese Prüfungspunkte überschneiden sich mit wesentlichen Elementen der Interessenabwägung gemäss Art. 24 lit. b RPG, weshalb die Standortgebundenheit nicht losgelöst von der gesamthaften Interessenabwägung beurteilt werden kann.

3.5 Diese Auffassung vertritt auch das ARE in seiner Vernehmlassung: Bei Mobilfunkantennen, die auch Gebiete in erheblicher Distanz zu den Bauzonen versorgen sollen, komme dem Kriterium der Standortgebundenheit keine klar abgrenzbare eigenständige Bedeutung zu; entscheidend sei, ob ein genügendes Bedürfnis namhaft gemacht werden könne, was sich aus der Interessenabwägung ergebe, in der selbstverständlich der Priorität

von Standorten innerhalb der Bauzone Rechnung zu tragen sei. Das ARE beschränkt sich deshalb in seiner Vernehmlassung auf Hinweise zur Interessenabwägung, ohne die einzelnen Prüfungspunkte Art. 24 lit. a oder lit. b RPG zuzuordnen.
3.6 Schliesslich sprechen auch prozessökonomischen Gründen gegen ein Teilurteil über die Standortgebundenheit: Der endgültige Entscheid für oder gegen die Errichtung einer projektierten Anlage an einem bestimmten Standort kann erst getroffen werden, wenn sämtliche Vor- und Nachteile aller in Betracht kommenden Standorte innerhalb und ausserhalb der Bauzone bekannt sind und miteinander verglichen werden können, um die insgesamt beste Lösung mit möglichst geringen Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu finden. Dann aber macht es keinen Sinn, bis vor Bundesgericht über die Standortgebundenheit einer projektierten Anlage zu streiten, die möglicherweise, nach durchgeführter Interessenabwägung, gar nicht oder an einem ganz anderen Standort bewilligt werden wird. Eine effektive Überprüfung kann das Bundesgericht erst vornehmen, wenn der Sachverhalt vollständig abgeklärt und die Interessenabwägung in umfassender und abschliessender Form vorgenommen worden ist.
3.7 Erweist sich die Abgrenzung zwischen der (relativen) Standortgebundenheit gemäss Art. 24 lit. a RPG und der Interessenabwägung gemäss Art. 24 lit. b RPG als undurchführbar, so durfte das Verwaltungsgericht keinen Teilentscheid über die Standortgebundenheit erlassen. Schon aus diesem Grund ist das angefochtene Teilurteil aufzuheben.
4.
Überdies ist das angefochtene Urteil auch wegen Verletzung des rechtlichen Gehörs aufzuheben:
4.1 Die Beschwerdeführer hatten vor Verwaltungsgericht beantragt, es sei durch eine unabhängige Expertise der Abdeckungsgrad an verschiedenen alternativen Standorten innerhalb und ausserhalb der Bauzone überprüfen zu lassen. Das Verwaltungsgericht sah von der Einholung der beantragten Expertise ab, weil sich der Sachverhalt mit genügender Klarheit aus den Akten ergebe (angefochtener Entscheid E. 2 S. 7) und die Mobilfunkanbieter am Augenschein glaubhaft dargelegt hätten, dass eine optimale Abdeckung des Gebiets aufgrund der topographischen Gegebenheiten in der Region nur mit einer Anlage am fraglichen Standort und nicht etwa von anderen (bestehenden oder geplanten) Standorten aus erreicht werden könne. Diese Darstellung sei von den Rekursgegnern nicht substantiiert bestritten worden und sei aufgrund der Aktenlage und der Eindrücke am Augenschein nachvollziehbar (angefochtener Entscheid E. 4b S. 10 f.).
4.2 Wie das Bundesgericht bereits früher ausgeführt hat, sind Angaben der Mobilfunkunternehmen über die bestehende oder prognostizierte Abdeckung Parteibehauptungen, die - sofern sie bestritten werden - nicht ungeprüft übernommen werden dürfen (Urteil 1A.114/2001 vom 14. März 2002, E. 4.5.2). Dies gilt grundsätzlich auch für die mittels Computerprogramm erstellten Abdeckungskarten: Auch wenn die Mobilfunkanbieter regelmässig ein Interesse an der möglichst richtigen Darstellung der Abdeckung haben, um potentielle Standorte richtig evaluieren zu können, müssen auch diese Unterlagen auf ihre Plausibilität und Vollständigkeit hin überprüft werden (vgl. dazu Entscheid des Berner Verwaltungsgerichts vom 18. Dezember 2001, BVR 2002 263 E. 3d S. 268 ff.) und in Zweifelsfällen verifiziert werden. Hierfür ist die Erstellung eines Sachverständigengutachtens grundsätzlich ein taugliches Mittel.
4.3 Im vorliegenden Fall hatten sowohl die Gemeinde als auch die zuständige kantonale Behörde, das Departement des Innern und der Volkswirtschaft Graubünden, in ihren Vernehmlassungen die Einholung einer unabhängigen Expertise unterstützt, weil die Aktenlage keine abschliessende Beurteilung der strittigen Fragen zulasse. Dies deckt sich weitgehend mit der Einschätzung des ARE, wonach die in den Akten liegenden Abdeckungskarten teilweise unklar oder unvollständig sind (u.a. fehlende Erläuterung der angeblichen Abdeckungslücken; fehlende Darstellung des "blauen" Bereichs auf vielen Abdeckungskarten; keine Prüfung eines möglichen Ausbaus des Standorts Pic Scalottas; fehlende Angaben zur Abdeckungssituation von TDC und Swisscom). Bei dieser Stellungnahme der zuständigen kommunalen und kantonalen Behörden bedurfte es einer besonderen Begründung, weshalb auf die beantragte Expertise verzichtet werden könne.
4.4 Die Begründung des Verwaltungsgerichts, die Beschwerdeführer hätten die Darlegung der Mobilfunkanbieter nicht substantiiert bestritten, überdehnt die Anforderungen an die Mitwirkungspflicht der Beschwerdeführer: Diese hatten die Ausführungen der Orange Communications SA zur Abdeckung im einzelnen bestritten und rechtzeitig eine Expertise zur möglichen Abdeckung an bestimmten Alternativstandorten beantragt. Überdies hatten sie sich mehrfach vergeblich um die Einholung eines Privatgutachtens bemüht, was sich jedoch, ohne Mitwirkung der Mobilfunkanbieter und Offenlegung ihrer Daten, als unmöglich erwiesen hatte. Unter diesen Umständen war es den Beschwerdeführern unmöglich, ihr Bestreiten weiter zu substantiieren.

4.5 Ferner beruft sich das Verwaltungsgericht auf die glaubhaften Ausführungen der Mobilfunkbetreiber am Augenschein. Es erscheint bereits fraglich, ob die Durchführung eines Augenscheins ein taugliches Mittel für die Überprüfung von funktechnischen Angaben und Abdeckungskarten ist. Immerhin können die Erläuterungen der Mobilfunkbetreiber zur Klärung und Vervollständigung der Unterlagen beitragen. Im vorliegenden Fall enthalten die verwaltungsgerichtlichen Akten jedoch kein Protokoll des Augenscheins. Insofern kann das Bundesgericht gar nicht prüfen, welche Aussagen die Mobilfunkanbieter am Augenschein gemacht haben und ob sie eine Expertise erübrigten (zur Protokollführungspflicht vgl. BGE 124 V 389 E. 4 und 125 III 377 E. 1).
4.6 Unter diesen Umständen ist eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) der Beschwerdeführer zu bejahen.
5.
Nach dem Gesagten ist das angefochtene Teilurteil schon aus formellen Gründen (Unzulässigkeit eines Teilurteils; Verletzung des rechtlichen Gehörs) aufzuheben. Auf die Durchführung eines Augenscheins und die Anordnung eines Sachverständigengutachtens kann daher im bundesgerichtlichen Verfahren verzichtet werden.
5.1 Nachdem die Interessenabwägung - und die damit untrennbar verknüpfte Beurteilung der Standortgebundenheit - auch nach Auffassung des Verwaltungsgerichts weitere Abklärungen voraussetzt, erscheint es sinnvoll, die Sache an die erste Instanz zurückzuweisen, d.h. an die Gemeinde Vaz/Obervaz (Art. 114 Abs. 2 OG). Diese wird unter Mitwirkung der zuständigen kantonalen Stellen den Sachverhalt ermitteln und eine umfassende Interessenabwägung vornehmen müssen. Der Ausgang dieser Interessenabwägung ist offen und wird auch vom vorliegenden bundesgerichtlichen Entscheid nicht präjudiziert. Insofern obsiegen die Beschwerdeführer lediglich mit ihren Eventualanträgen und unterliegen mit ihren Hauptanträgen auf Abweisung des Baugesuchs bzw. auf Feststellung, dass das Baugesuch der Orange Communications SA nicht bewilligungsfähig sei.
5.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens rechtfertigt es sich, den Beschwerdeführern und der Beschwerdegegnerin die Gerichtskosten je zur Hälfte aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 3 OG) und die Parteikosten wettzuschlagen (Art. 159 Abs. 3 OG). Die Gemeinde Vaz/Obervaz hat als (teilweise) obsiegende Behörde keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 159 Abs. 2 OG).
5.3 Entsprechend diesem Verfahrensausgang ist auch der Kostenentscheid des Verwaltungsgerichts abzuändern (Art. 157 und Art. 159 Abs. 6 OG), d.h. die Gerichtskosten von Fr. 4'336.– gehen zur Hälfte zu Lasten der Rekurrentin und zur Hälfte zu Lasten der Rekursgegner; die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verfahren 1A.186/2002 und 1A.187/2002 werden vereinigt.
2.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden werden teilweise gutgeheissen und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 4. Kammer, vom 24. April 2002 insoweit aufgehoben, als dieser einen Entscheid über die Standortgebundenheit gemäss Art. 24 lit. a RPG enthält. Die Sache wird in dieser Hinsicht zu neuer Beurteilung an die Gemeinde Vaz/Obervaz zurückgewiesen.

Im Übrigen werden die Verwaltungsgerichtsbeschwerden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
3.
Die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens werden wie folgt neu verlegt: Die Gerichtskosten von insgesamt Fr. 4'336.– werden zur Hälfte (Fr. 2'168.–) der Orange Communications SA auferlegt. Ein Viertel (Fr. 1'084.–) trägt A._____; ein Viertel tragen B._____, C._____ und D._____ zu gleichen Teilen als Solidarschuldner. Es werden keine Parteientschädigungen für das verwaltungsgerichtliche Verfahren zugesprochen.
4.
Für das bundesgerichtliche Verfahren wird die Gerichtsgebühr von insgesamt Fr. 6'000.– zur Hälfte (Fr. 3'000.–) der Orange Communications SA auferlegt. A._____ trägt ein Viertel (Fr. 1'500.–) der Gerichtskosten; ein Viertel (Fr. 1'500.–) tragen die Beschwerdeführer B._____, C._____ und D._____ zu gleichen Teilen als Solidarschuldner.
5.
Es werden keine Parteientschädigungen für das bundesgerichtliche Verfahren zugesprochen.

6.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde Vaz/Obervaz, dem Departement des Innern und der Volkswirtschaft des Kantons Graubünden und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 4. Kammer, sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 23. Mai 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: