Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 68/2014

Urteil vom 15. August 2014

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Merkli, Karlen, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
Gemeinde St. Moritz,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Otmar Bänziger,
Beschwerdeführerin,

gegen

A._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Hans Joos,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Baugesuch für Zweitwohnungen,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer,
vom 26. November 2013.

Sachverhalt:

A.
Am 21. Juni 1962 erteilte die Gemeinde St. Moritz die Bewilligung zur Erstellung eines viergeschossigen Mehrfamilienhauses auf Parzelle Nr. 2037 an der Via Chavallera. Im Jahr 1966 bewilligte sie den Einbau eines Dachfensters. 1977 wurde an der Parzelle Stockwerkeigentum begründet; das Dachgeschoss wurde dabei nicht zu Sonderrecht ausgeschieden. Ende 2012 beschlossen die Stockwerkeigentümer, das Dachgeschoss den jeweiligen Eigentümern der Stockwerkeinheit S52140 zur alleinigen und ausschliesslichen Nutzung zuzuweisen; gleichzeitig genehmigten sie die dort geplanten Arbeiten.

B.
Am 6. Februar 2013 ersuchte A._____ die Gemeinde um die Bewilligung für den Umbau des bestehenden Aufenthaltsraumes im Dachgeschoss als Studio. Das Baugesuch sieht die Abtrennung einer Teilfläche für ein neues Badezimmer, den Einbau eines Cheminées und von vier Dachflächenfenstern sowie die Vergrösserung eines bestehenden Fassadenfensters vor.

Mit Baubescheid vom 15. April 2013 wies der Gemeindevorstand das Baugesuch ab, weil es im Widerspruch zu Art. 75b BV stehe. Beim ersuchten Umbau handle es sich um eine Erweiterung der bis anhin bewilligten

Fläche. Die Baubehörde behalte sich vor, für die nicht bewilligte Fläche im Dachgeschoss einen Rückbau zu verlangen. Die Erweiterung könne jedoch erfolgen, wenn die erwähnte Fläche im Grundbuch als Erstwohnung eingetragen werde.

C.
Dagegen erhob A._____ am 16. Mai 2013 Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Dieses hiess die Beschwerde am 26. November 2013 gut, hob den Baubescheid auf und wies die Angelegenheit zur Weiterführung des Baubewilligungsverfahrens im Sinne der Erwägungen und zum Erlass eines neuen Baubescheids an die Gemeinde zurück.

D.
Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid hat die Gemeinde St. Moritz am 4. Februar 2014 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht erhoben. Sie beantragt, die Beschwerde sei gutzuheissen, das angefochtene Urteil aufzuheben und der Baubescheid der Gemeinde vom 15. April 2013 zu bestätigen. Eventuell sei das Baugesuch vom 6. Februar 2013 dem in Art. 75b BV enthaltenen vorläufigen Bauverbot (Planungszone) zu unterstellen bzw. zu diesem Zweck an die Gemeinde St. Moritz zurückzuweisen.

A._____ schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht beantragt Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) kommt in seiner Vernehmlassung zum Ergebnis, dass die geplante Erweiterung der bestehenden Zweitwohnung in den Bereich des bewilligten Estrichs die Bruttogeschossfläche vergrössere und damit den bundesrechtlichen Bestimmungen über Zweitwohnungen widerspreche. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

Die Parteien halten im weiteren Schriftenwechsel an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.
Der angefochtene, kantonal letztinstanzliche Entscheid weist die Angelegenheit zur Weiterführung des Baubewilligungsverfahrens im Sinne der Erwägungen an die Gemeinde St. Moritz zurück. Aus der Begründung des Entscheids ergibt sich, dass die Gemeinde das Baugesuch nicht mehr wegen Widerspruchs zu Art. 75b BV abweisen kann, sondern allenfalls mittels einer Auflage die Nutzung des Dachgeschosses und des darunterliegenden Stockwerks als eine Wohneinheit verlangen kann.

1.1. Formell handelt es sich um einen Zwischenentscheid. Allerdings verbleibt der Gemeinde kaum noch ein Entscheidungsspielraum, da das Baugesuch im Übrigen unstreitig zonen- und baurechtskonform ist. Unter diesen Umständen kommt die Rückweisung einer Verpflichtung zur Erteilung der Baubewilligung gleich. Ob der Entscheid daher als Endentscheid zu qualifizieren ist, kann offenbleiben, weil auch die Voraussetzungen für das Eintreten auf einen Zwischenentscheid vorliegen: Praxisgemäss bedeutet ein Rückweisungsentscheid, welcher der Gemeinde in ihrem Autonomiebereich Vorgaben für die Erteilung einer Bewilligung macht, für diese einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG: Es ist ihr nicht zuzumuten, einer von ihr als falsch erachteten Weisung Folge zu leisten, um später ihren eigenen Entscheid anzufechten (BGE 133 II 409 E. 1.2 S. 412 mit Hinweisen) oder gar dessen Nichtigkeit feststellen zu lassen (gemäss Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 BV).

1.2. Die Gemeinde ist durch den angefochtenen Entscheid als Baubewilligungsbehörde und damit als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt; sie ist daher befugt, mit Beschwerde eine Verletzung ihrer Gemeindeautonomie geltend zu machen (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG). Ob ihr im fraglichen Bereich Autonomie zusteht, ist eine Frage der Begründetheit der Beschwerde (vgl. unten E. 2).

Die Gemeinde ist aber auch legitimiert, gestützt auf Art. 89 Abs. 1 BGG Beschwerde zu erheben. Denn Art.

197 Ziff. 9 Abs. 2 BV sieht vor, dass Baubewilligungen für Zweitwohnungen, die zwischen dem 1. Januar des auf die Annahme von Artikel 75b BV folgenden Jahres und dem Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen erteilt werden, nicht nur anfechtbar, sondern sogar nichtig sind. Es wäre der Autorität der Gemeinde als Bau- und Planungsbehörde abträglich, wenn sie gezwungen wäre, Verfügungen zu erlassen, die ihrer Ansicht nach nichtig sind, d.h. denen jede Verbindlichkeit und Rechtswirksamkeit abgeht und deren Nichtigkeit jederzeit und vor sämtlichen staatlichen Instanzen geltend gemacht werden könnte. Sie ist daher befugt, geltend zu machen, dass die streitige Baubewilligung wegen Verletzung von Art. 75b BV i.V.m. Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 BV und Art. 8 Abs. 2 Zweitwohnungsverordnung vom 22. August 2012 (SR 702; im Folgenden: ZweitwohnungsV) nichtig wäre.

1.3. Da alle übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.
Gemäss Art. 3 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG; 801.100) ist die Ortsplanung Aufgabe der Gemeinden; sie erfüllen diese Aufgabe im Rahmen des übergeordneten Rechts autonom. Innerhalb der Bauzonen sind sie auch für den Vollzug des Bau- und Planungsrechts zuständig (Art. 85 KRG), und damit auch für den Vollzug der bundesrechtlichen Bestimmungen zur Einschränkung des Zweitwohnungsbaus.

2.1. Soweit der Zweitwohnungsbau durch Art. 75b BV und seine Ausführungsbestimmungen unmittelbar bundesrechtlich begrenzt wird, steht den Bündner Gemeinden kein besonderer Entscheidungsspielraum und damit keine Autonomie zu. Insoweit ist die Autonomiebeschwerde von vornherein unbegründet.

2.2. Der Gemeindevorstand St. Moritz macht mit Autonomiebeschwerde auch geltend, dass das Verwaltungsgericht die von ihm am 20. Dezember 2012 erlassene Planungszone missachtet hat. Es liegt im Ermessen der Gemeinde, ob und zu welchen Zwecken sie eine Planungszone erlässt. Vorliegend dient die Planungszone zwar in erster Linie der Anpassung der kommunalen Zweitwohnungsregelung an Art. 75b BV und dessen Ausführungsbestimmungen; die Gemeinde hat jedoch die Möglichkeit, ergänzende oder darüber hinausgehende kommunale Massnahmen zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus und zur Förderung des Erstwohnungsbaus und der Hotellerie zu ergreifen (so ausdrücklich Art. 3 Abs. 2 und 3 des Entwurfs eines Zweitwohnungsgesetzes [E-ZWG; BBl 2014 2325 ff.]; zur Publikation bestimmtes Urteil 2C 1076/2012 vom 27. März 2014 E. 7.2). Insoweit kommt ihr Autonomie zu.

3.
Die Gemeinde hat das Baugesuch abgewiesen, weil durch den Umbau eine neue Zweitwohnung geschaffen werde, jedenfalls aber die Hauptnutzflächen einer bestehenden Zweitwohnung unzulässig erweitert würden.

3.1. Das Verwaltungsgericht widersprach dieser Auffassung: Das gesamte, im Jahr 1962 erstellte viergeschossige Mehrfamilienhaus sei bereits bei Inkrafttreten der neuen Verfassungsbestimmungen als Zweitwohnung genutzt worden. Dies gelte auch für das Dachgeschoss, ohne dass es darauf ankomme, ob dieses als Estrich oder (wie vom Bauherrn behauptet) als Wohnraum genutzt worden sei. Das Dachgeschoss trage genügend Bruttogeschossfläche, weshalb es jederzeit hätte ausgebaut werden dürfen. Ausgebaute und jederzeit ausbaubare Räume seien bezüglich der Nutzungsintensität gleich zu behandeln.

Entgegen der Auffassung der Gemeinde entstehe auch keine neue Zweitwohnungseinheit, da das Dachgeschoss samt der Verbindungstreppe den jeweiligen Eigentümern der Stockwerkeinheit Grundbuchblatt S52140 zur alleinigen und ausschliesslichen Nutzung zugewiesen sei. Es teile daher das rechtliche Schicksal der genannten Stockwerkeinheit. Im Übrigen hätte die Gemeinde die Möglichkeit, im Sinne eines milderen Mittels eine Auflage zu verfügen, wonach die beiden Wohnungsteile intern zu verbinden seien und nur als eine Wohneinheit benützt werden dürften. Die Verweigerung der Baubewilligung sei daher unverhältnismässig.

3.2. Die Gemeinde hält diese Argumentation für unhaltbar und willkürlich. Das Dachgeschoss sei lediglich als Estrich und damit als Nebenraum i.S.d. Norm SIA 416 bewilligt worden; eine allfällige - im Übrigen völlig

unbewiesene - Wohnnutzung wäre daher klar rechtswidrig gewesen. Art. 75b BV spreche von "für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossflächen" und meine damit offensichtlich die für den dauernden Aufenthalt bestimmten Hauptnutzflächen.

Die Gemeinde weist auf die Gefahr hin, dass sich das Zweitwohnungsinteresse mangels Alternativen auf altrechtliche Wohnungen verlagere und bisherige Nebennutzflächen (Estrich, Abstellräume, Waschküchen, etc.) zu Zweitwohnungen umgebaut würden. Es sei jedoch für die ortsansässige Bevölkerung wichtig, dass ausreichend Nebennutzflächen erhalten blieben.

Im vorliegenden Fall bestehe zudem die Gefahr, dass durch den Umbau des Estrichs eine neue Wohnung mit allen dazugehörigen Bestandteilen geschaffen werde, d.h. eine zusätzliche Zweitwohnungseinheit entstehe. Dies gelte umso mehr, als das Dachgeschoss mit der darunter liegenden Stockwerkseinheit nicht intern verbunden, sondern nur durch das allgemein zugängliche Treppenhaus erreichbar sei.

Die Gemeinde widerspricht der Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass sie mittels einer Auflage eine interne Verbindung und die Nutzung als eine Wohneinheit hätte verlangen können: Die Herrschaft über das Bauprojekt liege beim Bauherrn, der nie seine Bereitschaft zu einer solchen Nutzungseinschränkung erklärt habe.

Schliesslich gelte bis zum Inkrafttreten des Zweitwohnungsgesetzes von Verfassungs wegen ein vorläufiges Bauverbot; dieses sei nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung weit auszulegen und erfasse insbesondere auch zweifelhafte Fälle der Erweiterung bestehender Zweitwohnungen. Auch die Gemeinde St. Moritz habe am 20. Dezember 2012 eine Planungszone erlassen; mit dieser habe sich das Verwaltungsgericht unter Verletzung des rechtlichen Gehörs überhaupt nicht auseinandergesetzt.

3.3. Der Beschwerdegegner macht dagegen geltend, die bestehende Baute sei von Anfang an als Zweitwohnung genutzt worden. Der Begriff der Haupt- und der Nebennutzflächen komme weder in Art. 75b BV noch in der Zweitwohnungs-Verordnung vor. Vielmehr sei die Rede von "Wohneinheiten" und "für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossflächen". Zur Wohneinheit gehörten alle Nebenräume. Was hingegen zur Bruttogeschossfläche (BGF) zähle, ergebe sich aus Art. 87 des kommunalen Baugesetzes der Gemeinde St. Moritz vom 14. März 1999 (BauG). Das Dachgeschoss sei schon 1966 in die BGF einberechnet worden, so dass keine neue BGF beansprucht werde. Damit werde weder eine bestehende Zweitwohnung erweitert noch eine neue Zweitwohnung geschaffen.

3.4. Das ARE erinnert daran, dass in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 % die anrechenbare Bruttogeschossfläche von Zweitwohnungen nicht vergrössert werden darf (Art. 75b Abs. 1 BV). Dabei müsse der Begriff der Bruttogeschossfläche bundesweit einheitlich ausgelegt werden. Es sei daher unzulässig, auf das kommunale Baugesetz abzustellen. Nach Auffassung des ARE kann seine Vollzugshilfe für Bewilligungen nach Art. 24c RPG beigezogen werden. In deren Anhang 1 werde festgehalten, dass zur anrechenbaren Bruttogeschossfläche die Teile der Nutzfläche eines Gebäudes zählten, die für das Wohnen und Arbeiten bestimmt seien bzw. genutzt würden sowie die zur Erschliessung der entsprechenden Wohn- und Arbeitsräume dienenden Verkehrsflächen (Flure, Eingangshallen, Treppen, etc.). Nicht zur anrechenbaren Bruttogeschossfläche gehörten - analog zum Begriff der Nebennutzflächen gemäss SIA-Norm 416 - Keller, Estrich- und Trockenräume, Waschküchen, Abstellräume, usw.

Im vorliegenden Fall würde die Erweiterung der bestehenden Zweitwohnung in den Bereich des bewilligten Estrichs die für das Wohnen und Arbeiten bestimmte anrechenbare Bruttogeschossfläche vergrössern, weshalb das Bauvorhaben den bundesrechtlichen Bestimmungen über Zweitwohnungen widerspreche.

4. Art. 75b Abs 1 BV bestimmt, dass der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf höchstens 20 Prozent beschränkt ist. Baubewilligungen für Zweitwohnungen, die zwischen dem 1. Januar des auf die Annahme von Artikel 75b folgenden Jahres und dem Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen erteilt werden, sind nichtig (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 BV).

4.1. Der Bundesrat hat am 22. August 2012 die Verordnung über Zweitwohnungen (SR 702) erlassen. Im Erläuternden Bericht des ARE vom 17. August 2012 wird ausgeführt, dass es aufgrund der sehr einscheidenden Nichtigkeitsfolge ein legitimes Bedürfnis gebe, für die Zeit bis zum Erlass des Ausführungsgesetzes einheitlich durch den Bund zu klären, welche Fälle von Baubewilligungen überhaupt von Artikel 75b BV und damit auch von der Nichtigkeitsfolge gemäss Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 BV erfasst seien und welche nicht.

Der Bund stützte sich hierfür auf seine Befugnis zum "Vollzug der Gesetzgebung" nach Artikel 182 Absatz 2 BV. In der Literatur ist umstritten, ob der Bundesrat schon vor Ablauf der zweijährigen Übergangsfrist gemäss Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV zur Vollziehung der neuen Verfassungsbestimmung befugt war (contra ALAIN GRIFFEL, Die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative - eine Zwischenbilanz, ZBl 115/2014 S. 69 ff. mit Hinweisen; pro BERNHARD WALDMANN, Die Zweitwohnungsverordnung, Jusletter 10. Dezember 2012 N. 5 f; DERSELBE, Zweitwohnungen - vom Umgang mit einer sperrigen Verfassungsnorm, in: Schweizerische Baurechtstagung 2013, S. 123 ff., S. 129).
Inzwischen ist die in Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV statuierte Übergangsfrist abgelaufen, ohne dass ein Ausführungsgesetz in Kraft getreten ist. Der Bundesrat ist nunmehr befugt, die nötigen Ausführungsbestimmungen über Erstellung, Verkauf und Registrierung im Grundbuch durch Verordnung zu regeln. Am 19. Februar 2014 hat der Bundesrat den Entwurf eines Zweitwohnungsgesetzes (E-ZWG) und die dazugehörige Botschaft beschlossen (BBl 2014 2287 ff.). Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes soll die geltende Zweitwohnungsverordnung vom 22. August 2012 in Kraft bleiben (Botschaft, BBl 2014 2290; Art. 9 Abs. 2 ZweitwohnungsV).
Verfügt der Bundesrat seit dem 12. März 2014 über eine verfassungsrechtliche Ermächtigung zum Erlass von Ausführungsbestimmungen in Form einer Verordnung, so bestehen aus kompetenzrechtlicher Sicht keine Bedenken mehr gegen die ZweitwohnungsV. Es wäre überspitzt formalistisch, vom Bundesrat zu verlangen, die ZweitwohnungsV ein zweites Mal zu erlassen, diesmal gestützt auf Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV. Die geltende Verordnung ist daher bis zum Inkrafttreten des Zweitwohnungsgesetzes anzuwenden, sofern sie den Anwendungsbereich von Art. 75b BV in zulässiger Weise präzisiert.

4.2. Art. 3 ZweitwohnungsV trägt die Überschrift "Bestehende Wohnungen und Hotels". Diese Bestimmung regelt jedoch lediglich die Umnutzung von am 11. März 2012 bereits bestehenden oder rechtskräftig bewilligten Wohnungen, von Erst- zu Zweitwohnungen und umgekehrt, in der Grenze der vorbestandenen, anrechenbaren Bruttogeschossfläche. Nicht geregelt ist der vorliegend streitige Fall des Um- bzw. Ausbaus einer Zweitwohnung, die weiterhin als Zweitwohnung genutzt werden soll. Insoweit bleibt es daher bei der Übergangsregelung gemäss Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 BV.

5.
Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 BV enthält ein vorsorgliches Baubewilligungsverbot, das im Ergebnis (wenn auch nicht in der Rechtsfolge, vgl. Urteil 1C 88/2014 E. 4.2) einer Planungszone gleichkommt. Es ist weit auszulegen, um eine Präjudizierung der künftigen Ausführungsgesetzgebung zu vermeiden (BGE 139 II 243 E. 10.5 S. 257). Darunter fallen alle baubewilligungspflichtigen Tatbestände, deren Vereinbarkeit mit Art. 75b Abs. 1 BV zweifelhaft erscheint und daher vom Gesetzgeber geregelt werden müssen.

5.1. Art. 75b BV beschränkt nicht nur den Zweitwohnungsanteil am Gesamtbestand der Wohneinheiten, sondern auch an der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde. Wie das ARE zutreffend darlegt, ist davon auszugehen, dass dieser Begriff künftig bundeseinheitlich geregelt wird und sich nicht zwangsläufig mit der nach dem kantonalen bzw. kommunalen Recht anrechenbaren Bruttogeschossfläche decken wird.

5.2. Die Auslegung des ARE, wonach auf die Hauptnutzungsflächen gemäss SIA-Norm 416 abzustellen sei, d.h. auf die Flächen eines Geschosses, die der Wohnnutzung im engeren Sinne dienen, ist eine mögliche, mit Art. 75b BV vereinbare Auslegung, die auch der Botschaft des Bundesrats vom 19. Februar 2014 zugrunde liegt (BBl 2014 S. 2307 zu Art. 9 und S. 2310 zu Art. 12 E-ZWG). Nach dieser Definition stellt die Umwandlung von Nebennutzflächen in Hauptnutzflächen eine Erweiterung einer bestehenden Zweitwohnung dar.
Ob und wenn ja inwieweit das künftige Gesetz eine derartige Erweiterung zulassen wird, ist noch ungewiss. Im

Vernehmlassungsverfahren schlug der Bundesrat zwei Varianten vor: Nach der einen sollten altrechtliche Wohnungen weitgehend frei umgenutzt und auch geringfügig erweitert werden dürfen; nach der anderen durften sie nur im Rahmen der bestehenden Hauptnutzfläche geändert werden. Der vom Bundesrat beschlossene Gesetzesentwurf sieht nunmehr in Art. 12 Abs. 3 vor, dass die Erweiterung der Hauptnutzflächen einer altrechtlichen Wohnung nur zulässig ist, wenn diese als Erstwohnung oder als touristisch bewirtschaftete Wohnung deklariert wird (Botschaft S. 2292 f. und S. 2310).

5.3. Der Umbau des Estrichs (als Nebennutzfläche gemäss SIA-Norm 416) zu einem Studio vergrössert die Hauptnutzfläche. Die vom Beschwerdegegner geltend gemachte frühere Nutzung des Dachgeschosses als Aufenthaltsraum wurde nie bewilligt. Wie bereits das Verwaltungsgericht festgehalten hat (vgl. Ziff. 1 des Sachverhalts des angefochtenen Entscheids), erfolgte die Bewilligung des Dachfensters 1966 ausdrücklich zur besseren Belichtung des Estrichs. Es liegen keinerlei Anhaltspunkte dafür vor, dass eine Wohnnutzung des Dachgeschosses in der Folgezeit - ausdrücklich oder stillschweigend - von der Gemeinde bewilligt oder geduldet worden wäre.

Es handelt sich somit um einen baubewilligungspflichtigen Tatbestand, dessen Vereinbarkeit mit Art. 75b Abs. 1 BV zweifelhaft erscheint und bis zur Klärung durch den Gesetzgeber nicht bewilligt werden kann; eine entsprechende Bewilligung wäre gemäss Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 BV nichtig.

6.
Unter diesen Umständen verletzt der angefochtene Entscheid Bundesrecht. Es kann daher offenbleiben, ob der geplante Umbau zur Entstehung einer zusätzlichen Zweitwohnungseinheit führen würde und der kommunalen Planungszone widerspricht.

Die Beschwerde ist somit gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und der Baubescheid der Gemeinde zu bestätigen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt der Beschwerdegegner die Kosten des bundesgerichtlichen und des vorinstanzlichen Verfahrens (Art. 66 Abs. 1 und 67 BGG). Die Beschwerdeführerin obsiegt in ihrem amtlichen Wirkungskreis und hat daher keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG; Art. 78 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 31. August 2006 [VRG/GR]).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer, vom 26. November 2013 aufgehoben und der Baubescheid der Gemeinde St. Moritz vom 15. April 2013 bestätigt.

2.
Die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens von Fr. 3'000.– und des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens in Höhe von Fr. 3'892.– werden dem Beschwerdegegner auferlegt.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 5. Kammer, dem Bundesamt für Raumentwicklung und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 15. August 2014

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung

des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber