

100.2017.75U
STE/GEU/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 1. Februar 2018

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Müller, Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiberin Geiser Keller

A. _____ und B. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführende

gegen

Einwohnergemeinde Fraubrunnen
Baubewilligungsbehörde, Dorfstrasse 10, 3308 Grafenried
Beschwerdegegnerin

und

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
Reiterstrasse 11, 3011 Bern

betreffend Baubewilligung für Dachlukarne (Entscheid der Bau-, Verkehrs-
und Energiedirektion des Kantons Bern vom 13. Februar 2017;
RA Nr. 110/2016/172)



Sachverhalt:

A.

A._____ und B._____ reichten am 31. März 2016 ein Baugesuch ein zum Einbau von zwei Dachlukarnen anstelle der bestehenden Dachflächenfenster auf der Nord- und Südseite ihres Hauses auf der Parzelle Fraubrunnen 4 (Grafenried) Gbbl. Nr. 1____. Die Liegenschaft befindet sich in der Wohnzone W2 und im Wirkungsbereich der Überbauungsordnung (ÜO) «Bachtelen» vom 26. Februar 1973. Die Einwohnergemeinde (EG) Fraubrunnen verweigerte die Baubewilligung mit Verfügung vom 24. Oktober 2016.

B.

Dagegen erhoben A._____ und B._____ am 25. November 2016 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE). Am 13. Februar 2017 entschied die BVE was folgt:

- «1. Hinsichtlich der Lukarne an der nordseitigen Fassade wird das Baubewilligungsverfahren Nr. 2016-21 der Gemeinde Fraubrunnen als erledigt vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben. Der Bauentscheid der Gemeinde Fraubrunnen vom 24. Oktober 2016 entfällt damit, soweit er sich auf die Lukarne an der nordseitigen Fassade bezieht. In diesem Umfang wird auch das Beschwerdeverfahren RA Nr. 110/2016/172 als erledigt vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben.
2. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen und der Bauentscheid der Gemeinde Fraubrunnen vom 24. Oktober 2016 wird bestätigt.
3. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'200.-- werden den Beschwerdeführenden zur Bezahlung auferlegt. [...].
4. Es werden keine Parteikosten gesprochen.»

C.

Am 13. März 2017 haben A._____ und B._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei insoweit aufzuheben, als die BVE die Beschwerde abgewiesen hat (Dispositiv Ziff. 2-4), und es sei die Baubewilligung zu erteilen. Eventualiter

sei der Entscheid im selben Umfang aufzuheben und die Sache zur erneuten Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die BVE beantragt mit Vernehmlassung vom 20. März 2017, die Beschwerde sei abzuweisen. Die EG Fraubrunnen hat am 3. April 2017 mitgeteilt, sie habe von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde Kenntnis genommen und verzichte auf weitere Ausführungen. Auf Ersuchen der Instruktionsrichterin hat sie am 12. September 2017 Materialien zu den hier interessierenden Bauvorschriften eingereicht. Die Beschwerdeführenden haben dazu Stellung genommen. Daraufhin hat sich die Gemeinde zur Streitsache geäußert und ihren bisherigen Standpunkt bestätigt.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; vgl. auch Art. 40 Abs. 5 i.V.m. Abs. 2 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

2.

2.1 Die Doppelhaushälfte der Beschwerdeführenden verfügt über ein Satteldach. Auf der südlichen Dachfläche planen die Beschwerdeführenden

anstelle des bestehenden Dachflächenfensters eine im Baugesuch als Dachlukarne bezeichnete Dachaufbaute mit einem (Schlepp-)Dach, das eine Neigung von maximal 3° aufweist (vgl. Pläne zum Baugesuch, act. 3B2; Baugesuch vom 31.3.2016, act. 3B pag. 54).

2.2 Das Baugrundstück befindet sich im Dorf Grafenried in der Wohnzone W2 (vgl. Zonenplan Dorf Grafenried) und im Wirkungsbereich der ÜO «Bachtelen» (in act. 3B1). Der Zonenplan, das Baureglement und die ÜO der früheren EG Grafenried bleiben auch nach deren Fusion mit weiteren sieben Gemeinden zur neuen EG Fraubrunnen im bisherigen örtlichen Geltungsbereich anwendbar (vgl. Anhang 2 Ziff. 4.2 und Anhang 2C Ziff. 4.1 f. der Gemeindeordnung der EG Fraubrunnen vom 24./25.11.2012). Art. 8 der Sonderbauvorschriften zur ÜO «Bachtelen» befasst sich gemäss Randtitel mit der Dachgestaltung. In der ursprünglichen Fassung vom 26. Februar 1973 lautete die Bestimmung wie folgt (in act. 3B1; Absatznummerierung eingefügt):

- ¹ Dachformen und Eindeckungsmaterialien sollen im gesamten Überbauungsplan von einheitlicher und ruhiger Wirkung sein. In den einzelnen Feldern dürfen nur einheitliche Dachformen, Materialien und Farbtöne verwendet werden. Glänzende oder sonstwie auffällige Materialien sind untersagt.
- ² Es sind nur Pult- und Satteldächer gestattet. Ihre Dachneigung darf nicht weniger als 30° und nicht mehr als 40° betragen. Dachaufbauten sind untersagt.

Am 24. März 1997 wurde der letzte Satz von Abs. 2 («Dachaufbauten sind untersagt») aufgehoben (vgl. geringfügige Änderung der Sonderbauvorschriften in act. 3B1). Ansonsten blieb der Artikel unverändert.

2.3 Art. 2 Satz 1 der Sonderbauvorschriften bestimmt, dass die Vorschriften der Bauordnung der Gemeinde Grafenried gelten, soweit die Sonderbauvorschriften nichts anderes bestimmen. Das Gleiche gilt gemäss Art. 3 Abs. 2 des Baureglements vom 13. Dezember 2003 der früheren EG Grafenried (BauR), wonach das BauR in Gebieten mit kommunalen Überbauungsordnungen als ergänzendes Recht anzuwenden ist. Gemäss Randtitel befassen sich die Art. 28 f. BauR mit der Dachgestaltung. Art. 28 BauR lautet wie folgt:

- ¹ Die Dachflächen müssen ruhig und geschlossen wirken. Das Orts- und Strassenbild störende Dachformen sind untersagt. Es sind nur

Sattel-, Walm- und Krüppelwalmdächer sowie in der Wohnzone WL Mansarddächer zugelassen, ausser in den unter Absatz 2 genannten Fällen.

- ² Pultdächer sind für landwirtschaftliche Schuppen und Nebengebäude nach Art. 21 BauR zugelassen.
- ³ Für Dächer an Hauptgebäuden sind nur Ziegel, dunkelbraune oder schwarz aufgehellte Eternitschiefer und ähnliche, nicht glänzende Materialien zugelassen. An Nebengebäuden, reinen Ökonomiegebäuden, Schuppen und an rein gewerblichen Bauten sind Well eternitplatten zugelassen, wenn sie das Ortsbild nicht stören.
- ⁴ Für landwirtschaftliche Schuppen, unbewohnte An- und Nebenbauten sowie zur passiven Sonnenenergienutzung kann die Baubewilligungsbehörde andere Dachformen und -materialien gestatten, sofern sie sich unauffällig ins Gebäude oder die Gebäudegruppe einordnen.

Art. 29 BauR bestimmt Folgendes:

- ¹ Die Dachneigung darf betragen:
 - 35°-45° in der Kern-, der Landwirtschafts- und der Erhaltungszone;
 - 25°-45° in den übrigen Bauzonen, wobei die First höchstens um 3 m über die max. Gebäudehöhe ragen darf.
- ² Für Mansarddächer sind andere Neigungswinkel zulässig. Pultdächer müssen eine Neigung von 15°-20° aufweisen.
- ³ Das Dach muss an allen Fassaden die Fassadenflucht um mindestens 1 m überschreiten (Vordach); ausgenommen davon sind Pult- und Mansarddächer.
- ⁴ Dachaufbauten wie Lukarnen und Gauben sowie hochrechteckige Dachflächenfenster von maximal 1 m² sind gestattet. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen von Art. 49 BauR. Die Dachaufbauten und Dachflächenfenster dürfen zusammen nicht mehr als ein Drittel der Fassadenlänge des obersten Geschosses betragen und haben von den seitlichen Fassaden einen Abstand von min. 1.0 m aufzuweisen.
- ⁵ Zwischen der obersten Abdeckung von Dachaufbauten und der First des Hauptdaches muss ein vertikaler Abstand von 50 cm eingehalten werden.

2.4 Die Gemeinde hat den Bauabschlag wie folgt begründet: Art. 8 Abs. 2 der Sonderbauvorschriften sei eine allgemeine Dachgestaltungsvorschrift. Sie gelte somit zwingend für Hauptdächer und, nachdem das Verbot von Dachaufbauten aufgehoben worden sei, auch für deren Dächer. Wenn Art. 8 Abs. 2 der Sonderbauvorschriften auf Lukarnen nicht anwendbar sein sollte, müsste dies ausdrücklich geregelt sein. Diese Auslegung von Art. 8 Abs. 2 der Sonderbauvorschriften werde durch das ergänzend anwendbare BauR gestützt. In Art. 28 Abs. 1 BauR werde allgemein von Dachflächen gesprochen und diese seien nur als Sattel-, Walm- oder Krüppel-

walmdächer zugelassen. Pultdächer seien nur für landwirtschaftliche Schuppen und Nebengebäude möglich (Art. 28 Abs. 2 BauR). Auch aus der grafischen Darstellung zu den Dachaufbauten (Art. 29 Abs. 4 BauR) in Anhang B BauR (S. 33) gehe hervor, dass Lukarnen nur Satteldächer aufwiesen. Aufgrund der allgemeinen Umschreibung «Dachflächen» in Art. 28 Abs. 1 BauR gehe die Gemeinde davon aus, dass die Dachgestaltungsvorschriften des BauR für alle Arten von Dächern gelte, also auch für Dächer von Lukarnen auf Hauptdächern, zumal die Sonderbauvorschriften nichts Abweichendes vorsähen. Art. 8 Abs. 1 der Sonderbauvorschriften verlange Dachformen von einheitlicher und ruhiger Wirkung, was ebenfalls dafür spreche, dass die «Satteldachvorschrift mit einer Neigung zwischen 30° und 40°» auch für Lukarnen auf Hauptdächern gelte. Die Flachdächer auf den Lukarnen seien folglich nicht bewilligungsfähig (zum Ganzen Bauentscheid vom 24.10.2016, act. 3B pag. 1 ff., E. 3.3 S. 4; vgl. auch E-Mails der Gemeinde vom 17.8.2016 und vom 12.9.2016, act. 3B pag. 24 und 20; Stellungnahme der Gemeinde vom 22.12.2016, act. 3A pag. 23 ff., Ziff. 2 S. 2).

2.5 Die BVE hat dazu ausgeführt, die Vorschrift, wonach die Dachgestaltung ruhig und einheitlich wirken soll, könne nach ihrem Sinn und Zweck nur so verstanden werden, dass sie sich auf die gesamte Dachlandschaft beziehe. Seit Dachaufbauten zulässig seien, beziehe sich die Vorschrift auch auf diese. Wäre die Gestaltung von Dachaufbauten frei und nicht an das Erfordernis der ruhigen und einheitlichen Gestaltung gebunden, würde die Wirkung dieser Gestaltungsvorschrift zunichte gemacht. Die Auslegung der Gemeinde sei daher vertretbar und naheliegend. Dies gelte auch für die Anwendung der Dachneigungsvorschriften auf Lukarnen, da diese zur Einheitlichkeit der Gestaltung beitragen (angefochtener Entscheid E. 4b). Es sei unbestritten, dass die kommunalen Vorschriften vor der Gemeindefusion anders ausgelegt worden seien. Für die Praxisänderung lägen jedoch ernsthafte Gründe vor. Da die Gemeinde an der neuen Praxis festhalten wolle, hätten die Beschwerdeführenden auch keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht (angefochtener Entscheid E. 4c).

2.6 Die Beschwerdeführenden sind der Auffassung, dass Art. 8 Abs. 2 der Sonderbauvorschriften auf Dachaufbauten nicht anwendbar ist. Bei

Erläss dieser Bestimmung seien Dachaufbauten noch gar nicht zulässig gewesen, so dass die Regelung nur Hauptdächer betraf. Dies gelte auch nach der Aufhebung des Verbots von Dachaufbauten (Beschwerde Ziff. 12). Nach der Auslegung der BVE müssten die Dachneigungsvorschriften auf alle Dächer angewendet werden, wie etwa solche von Garagen und Wintergärten. Dies könne nicht Sinn und Zweck der Dachneigungsvorschriften sein. Wäre Art. 8 Abs. 2 der Sonderbauvorschriften massgebend, könnten gewisse Dachaufbauten gar nicht mehr oder nur eingeschränkt gebaut werden (Beschwerde Ziff. 13). Es sei weder ersichtlich noch mache die Gemeinde geltend, dass die geplante Dachaufbaute dem Erfordernis der einheitlichen und ruhigen Wirkung gemäss Art. 8 Abs. 1 der Sonderbauvorschriften widerspreche (Beschwerde Ziff. 14 und Ziff. 21). Seit Aufhebung des Verbots von Dachaufbauten seien im Quartier Bachtelen sieben Lukarnen gebaut worden, die Pult- oder Satteldächer aufwiesen. Die Dachgestaltungsvorschriften gemäss Art. 8 Abs. 2 der Sonderbauvorschriften seien dabei nicht angewendet worden. Es bestünden auch keine ernsthaften und sachlichen Gründe, welche eine Praxisänderung rechtfertigen würden (Beschwerde Ziff. 15 und 18 f.).

3.

Vorab machen die Beschwerdeführenden eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend, da die BVE die Rechtmässigkeit der Praxisänderung ungenügend begründet habe (Beschwerde Ziff. 17). – Wesentlicher Bestandteil des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 21 ff. VRPG) ist die Begründungspflicht (vgl. auch Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG). Im Allgemeinen muss die Begründung zumindest so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung oder den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (statt vieler BGE 142 II 154 E. 4.2 [Pra 105/2016 Nr. 98]; BVR 2016 S. 402 E. 6.2). – Die BVE hat zunächst erläutert, weshalb sie die (von der Praxis der früheren EG Grafenried abweichende) Auslegung der Gemeinde von

Art. 8 Abs. 2 Sonderbauvorschriften als vertretbar und naheliegend erachtet (angefochtener Entscheid E. 4b S. 6 f.). Sie führte sodann aus, dass ernsthafte, sachliche Gründe für eine Praxisänderung vorlägen, wenn die neue Lösung besserer Erkenntnis der Regelungsabsicht, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelten Rechtsanschauungen entspreche. Die Gemeinde sei zur Überzeugung gelangt, dass Art. 8 der Sonderbauvorschriften auch auf Dachaufbauten anzuwenden sei, womit solche Gründe gegeben seien (angefochtener Entscheid E. 4c S. 8; vgl. auch vorne E. 2.5). Diese Ausführungen genügen den Anforderungen an die Begründungspflicht. Es war den Beschwerdeführenden denn auch möglich, den vorinstanzlichen Entscheid sachgerecht anzufechten. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör liegt nicht vor.

4.

4.1 In der Sache streitig und zu prüfen ist, ob die Regelung betreffend Dachform und Dachneigung gemäss Art. 8 Abs. 2 der Sonderbauvorschriften auf das Dach der geplanten Dachaufbaute anwendbar ist. Unbestritten ist, dass im Perimeter der ÜO «Bachtelen» Dachaufbauten bestehen, die diesen Vorgaben nicht entsprechen, und dass die umstrittene Norm von der früheren EG Grafenried anders ausgelegt wurde (vgl. E-Mail Gemeinde vom 17.8.2016 und Bauentscheid vom 24.10.2016, act. 3B pag. 24 und 4; angefochtener Entscheid E. 4c).

4.2 Der Sinngehalt einer Norm ist durch Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut (grammatikalisches Element). Ist der Normtext nicht klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss unter Einbeziehung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Zu berücksichtigen sind der Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen (systematisches Auslegungselement), die Entstehungsgeschichte (historisches Auslegungselement) sowie der Sinn und Zweck der Norm (teleologisches Auslegungselement), soweit diesen bei der Auslegung überhaupt eigenständige Bedeutung zukommt (vgl. hierzu Thomas Müller-Graf, «Sinn und Zweck» – Anmerkungen zur Problematik teleologisch gestützter Argumentation, in BVR 2014 S. 386 ff.).

Gleich wie das Bundesgericht lässt sich das Verwaltungsgericht von einem pragmatischen Methodenpluralismus leiten, der keinem Auslegungselement einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt. Es muss im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination zu der Lösung führt, die im normativen Gefüge und mit Blick auf die Wertentscheidungen des Gesetzgebers am meisten überzeugt (statt vieler BVR 2016 S. 167 E. 3.1, 2015 S. 518 E. 3.2 mit Hinweisen). Bei der Auslegung von kommunalen Erlassen ist zu beachten, dass die Gemeinden im Bereich ihrer Bau- und Zonenordnung im Rahmen der gesetzlichen Regelungen und der übergeordneten Planung autonom sind (Art. 65 Abs. 1 BauG). Ihnen kommt deshalb bei der Anwendung ihrer eigenen Normen ein gewisser Beurteilungsspielraum zu und die Rechtsmittelinstanzen auferlegen sich entsprechend gegenüber der Auffassung der Gemeinde eine gewisse Zurückhaltung. Beurteilungsspielraum geniessen die Gemeinden allerdings nur bei der Wahl zwischen mehreren rechtlich haltbaren Auslegungen einer Norm (BVR 2016 S. 79 E. 4.6, 2015 S. 263 E. 5.1, 2012 S. 20 E. 3.2). Dabei ist auch von Belang, wie die Gemeinde die zur Diskussion stehende Vorschrift bisher in der Praxis verstanden und gehandhabt hat (BVR 2010 S. 113 E. 4.4 mit Hinweisen).

4.3 Im Wirkungsbereich der ÜO «Bachtelen» sind in erster Linie die dort geltenden Sonderbauvorschriften anzuwenden. Erst wenn deren Auslegung ergibt, dass sie keine (abschliessende) Regelung für Dachaufbauten enthalten, ist das BauR als ergänzendes Recht heranzuziehen (vorne E. 2.3; vgl. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 4. Aufl. 2013/2017, Art. 88/89 N. 1). Darüber hinaus kann das BauR im Rahmen der systematischen Auslegung, welche danach fragt, wie eine Norm in ihrem Gesamtkontext zu verstehen ist (BVR 2016 S. 167 E. 3.4 einleitend), von Bedeutung sein.

4.4 Dachaufbauten sind Bauteile, die oberhalb der Dachhaut in Erscheinung treten bzw. die Dachfläche nach aussen durchstossen (BVR 2007 S. 58 E. 4.6.1; VGE 2010/430 vom 29. März 2012, in ZBI 2012 S. 378 E. 3.2, je mit Hinweisen). Da im Wirkungsbereich der ÜO «Bachtelen» für Hauptdächer unbestrittenermassen nur Pult- oder Satteldächer erlaubt sind, kommen als Dachaufbauten namentlich Dachfenster, Gauben und (im

Unterschied zu Gauben nicht zurückversetzte) Lukarnen in Frage (Koepf/Binding, Bildwörterbuch der Architektur, 5. Aufl. 2016, S. 115 Dachaufbauten, S. 118 f. Dachfenster, S. 208 Gaube, S. 321 Lukarne; Fritzsche/Bösch/Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 2, 5. Aufl. 2011, S. 1215). Eine Dachaufbaute, wie sie die Beschwerdeführenden planen, wird im Allgemeinen als Schleppgaube bezeichnet; es handelt sich um eine (zurückversetzte) Dachaufbaute, deren Dach aus einer Anhebung der Dachhaut besteht, d.h. mit geringerer Neigung als das Hauptdach ausgebildet ist. Grössere stehende Dachfenster mit stehenden Seitenflächen haben hingegen ihr eigenes Dach, meist ein Satteldach (z.B. Giebelgauben, Koepf/Binding, a.a.O., S. 118 f. Dachfenster; Fritzsche/Bösch/Wipf, a.a.O., S. 1222). Ein Pultdach ist ein halbes Satteldach. Es besteht aus nur einer schräg ansteigenden Dachfläche und findet sich insbesondere über niedrigen Anbauten neben höher geführten Bauteilen, seltener über selbständigen Gebäuden (Koepf/Binding, a.a.O., S. 386 Pultdach und 119 f. Dachform). Im Unterschied zu einem Schleppdach handelt es sich aber um ein eigenes Dach. Im Zusammenhang mit Dachaufbauten wie der hier zu beurteilenden ist somit weder von Flach- noch von Pult-, sondern von Schleppdach die Rede (vgl. Koepf/Binding, a.a.O., S. 427 Schleppgaube; vgl. auch die Abbildungen bei Fritzsche/Bösch/Wipf, a.a.O., S. 943). Bereits die Formulierung von Art. 8 Abs. 2 der Sonderbauvorschriften, wonach nur Pult- und Satteldächer zulässig sind, weckt demnach Zweifel an der Anwendbarkeit auf Dachaufbauten, da zwar der Begriff des Satteldachs für Dächer von Dachaufbauten gebräuchlich ist, derjenige des Pultdachs hingegen nicht.

4.5 In der ursprünglichen Fassung von Art. 8 Abs. 2 der Sonderbauvorschriften waren Dachaufbauten untersagt. Folglich konnten sich die Anforderungen an die Dachform und -neigung dazumal von vornherein nicht auf Dächer von Dachaufbauten beziehen und hat man beim Erlass der Vorschrift nicht an Dächer von Dachaufbauten gedacht. Wenn die ursprünglich für die Hauptdachflächen aufgestellten Einschränkungen auch für die neu zugelassenen Dachaufbauten gelten sollten, wäre es deshalb nahe gelegen, dies ausdrücklich so zu regeln. Das war aber offensichtlich gerade nicht die Absicht der Gemeinde. Dem Mitwirkungsbericht vom 11. April 1997 der EG Grafenried zur Orientierungsversammlung vom 24. Februar

1997 (vgl. act. 7A) ist vielmehr zu entnehmen, dass mit der Änderung der Sonderbauvorschriften vom 24. März 1997 verschiedene Anpassungen an das damals geltende Gemeindebaureglement erfolgten. So wurden insbesondere Dachaufbauten «im Rahmen des Gemeindebaureglements» – also gerade nicht entsprechend den Sonderbauvorschriften – erlaubt. Gemäss der damals geltenden Fassung von Art. 29 Abs. 4 BauR waren Dachaufbauten wie Lukarnen und Gauben sowie hochrechteckige Dachflächenfenster von maximal 1 m² Fläche gestattet, wenn sie zusammen höchstens ein Drittel der Fassadenlänge des obersten Geschosses betrugten. Seit der Ortsplanungsrevision von 2003 müssen sie zudem von den seitlichen Fassaden einen Abstand von mindestens 1 m aufweisen und zwischen ihrer oberen Abdeckung und der First des Hauptdachs ist ein vertikaler Abstand von 50 cm einzuhalten (Art. 29 Abs. 5 BauR; vgl. Erläuterungsbericht zur Ortsplanungsrevision vom Dezember 2003 [in act. 7A], S. 11). Weder Dachform noch -neigung von Dachaufbauten werden im BauR (einschränkend) geregelt. Es trifft zwar zu, dass in Art. 28 BauR – anders als etwa in Art. 25 Abs. 3 des Baureglements der früheren EG Fraubrunnen vom 15. Oktober 2009 (BauR Fraubrunnen) – der Begriff «Hauptdachfläche» nicht verwendet wird. Diese Bezeichnung in Art. 25 Abs. 3 BauR Fraubrunnen grenzt jedoch Dächer von Hauptgebäuden gegenüber jenen von An- und Nebenbauten ab und nicht gegenüber Dächern von Dachaufbauten. Dachaufbauten werden in einer separaten Norm geregelt (Art. 26 BauR Fraubrunnen). Auch die Art. 28 f. BauR unterscheiden für die Dachgestaltung zwischen Hauptgebäuden und An- und Nebenbauten (vgl. Art. 28 Abs. 2, 3 und 4 BauR) und regeln die Dachaufbauten separat (Art. 29 Abs. 4 und 5 BauR). Dass in Art. 28 Abs. 1 BauR allgemein von Dachflächen und nicht von Hauptdachflächen die Rede ist, bedeutet demnach nicht, dass die Dachgestaltungsvorschriften in Art. 28 f. BauR auch für Dachaufbauten gelten. Gemäss Art. 28 Abs. 1 und 2 BauR sind nur Sattel-, Walm- und Krüppelwalmdächer sowie in der Wohnzone WL Mansarddächer und auf landwirtschaftlichen Schuppen und Nebengebäuden nach Art. 21 BauR Pultdächer zugelassen. Mansarddächer (vgl. Koepf/Binding, a.a.O., S. 119 Dachform) sind für Dachaufbauten von vornherein nicht denkbar. Wie gesehen, ist bei Dachaufbauten mit nur einer Dachfläche sodann grundsätzlich nicht von Pult-, sondern von Schleppdach die Rede. Auch bei den Art. 28 Abs. 1 und 2 BauR geht es folglich nicht um

Dächer von Dachaufbauten (vgl. Skizze zu Art. 28 BauR S. 32). Dass Schleppdächer für Dachaufbauten – anders als die Gemeinde zu meinen scheint – nach dem BauR zulässig sein müssen, ergibt sich weiter aus der Skizze zum Firstabstand gemäss Art. 29 Abs. 5 BauR (S. 33), wo nebst einer Dachaufbaute mit Satteldach eine Schleppgaube abgebildet ist. Schliesslich kann sich auch Art. 29 Abs. 1 und 2 BauR nicht auf Dachaufbauten beziehen: Art. 29 Abs. 1 BauR legt die Dachneigung für die Kern-, Landwirtschafts- und Erhaltungszone (1. Lemma) und jene für die übrigen Bauzonen fest, wo die First höchstens um 3 m über die max. Gebäudehöhe ragen darf (2. Lemma). Diese Bestimmung kann nicht auf Dachaufbauten angewendet werden, deren oberste Abdeckung gemäss Art. 29 Abs. 5 BauR einen vertikalen Abstand zum First des Hauptdachs von 50 cm einhalten muss (vgl. Skizze im BauR S. 33). Art. 29 Abs. 2 BauR ist ebenfalls nicht auf Dachaufbauten zugeschnitten, ist dort doch von Mansard- und Pultdächern die Rede, die wie gesehen für Dachaufbauten nicht verwendet werden (vgl. E. 4.4 vorne).

4.6 Sodann handelt es sich bei Art. 8 der Sonderbauvorschriften zur Dachgestaltung (Randtitel) um eine Ästhetikvorschrift (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 4). Abs. 2 der Norm dient dem in Abs. 1 genannten Ziel der einheitlichen und ruhigen Wirkung der Dachformen. Diesem Ziel können Dachaufbauten grundsätzlich entgegenstehen (vgl. bezüglich Flachdächern BVR 2007 S. 58 E. 4.6.2; VGE 2010/430 vom 29. März 2012, in ZBI 2012 S. 378 E. 3.3.3). Lässt man sie zu, entscheidet vorab deren Anzahl, Grösse und Integration in die Hauptdachfläche (Abstand gegenüber First und Dachrand) darüber, ob die Dachlandschaft insgesamt noch ruhig und einheitlich wirkt. Ob Hauptdach und Dachaufbaute die gleiche Form und Neigung aufweisen ist dabei eher von untergeordneter Bedeutung.

4.7 Wie die Beschwerdeführenden schliesslich zu Recht vorbringen, würde die Verbindlichkeit von Art. 8 Abs. 2 der Sonderbauvorschriften die Konstruktion von Dachaufbauten im Wirkungsbereich der ÜO «Bachtelen» erschweren und im Fall von Schleppgauben deren Funktion (Raum- und Lichtgewinn) geradezu vereiteln, müssten doch Hauptdach- und Schleppdachfläche eine nahezu gleiche Neigung aufweisen. Ob eine Dachaufbaute mit Satteldach die Abstände gegenüber den Seitenfassaden (Art. 29 Abs. 4

BauR) und dem First (Art. 29 Abs. 5 BauR) einhalten könnte, ist ebenfalls fraglich (vgl. zum Ganzen Beschwerde Ziff. 13). Demnach wäre eine Kategorie von Dachaufbauten (mit Schleppdach) von vornherein ausgeschlossen und die andere (mit Satteldach) wohl höchstens eingeschränkt möglich; ob in dieser Situation ein Ausnahmegrund gegeben wäre, ist zweifelhaft (vgl. Art. 26 BauG; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 26-27 N. 4 ff.).

4.8 Entgegen der Auffassung der BVE erweist sich die von der Gemeinde vertretene Auslegung von Art. 8 Abs. 2 der Sonderbauvorschriften als rechtlich nicht haltbar. Die geplante Dachaufbaute untersteht weder den Einschränkungen zu Dachform und -neigung gemäss Art. 8 Abs. 2 der Sonderbauvorschriften noch jenen gemäss Art. 28 und Art. 29 Abs. 1-3 BauR. Der angefochtene Entscheid hält der Rechtskontrolle folglich nicht stand. Die Beschwerde ist insoweit gutzuheissen, als Ziffer 2 des angefochtenen Entscheids aufzuheben ist (vorne Bst. B; zur Kostenfolge hinten E. 5.2). Die Beschwerdeführenden beantragen darüber hinaus, die Baubewilligung sei zu erteilen (vorne Bst. C). Dachaufbauten müssen so gestaltet werden, dass sie den Anforderungen von Art. 8 Abs. 1 der Sonderbauvorschriften genügen, d.h. dem Gebot der einheitlichen und ruhigen Wirkung der Dachlandschaft gerecht werden. Weder die Gemeinde noch die Vorinstanz haben geprüft, ob die grundsätzlich zulässige Dachaufbaute diese Voraussetzung erfüllt. Es ist nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, dies zu tun. Im Übrigen hat die EG Fraubrunnen das Baugesuch gestützt auf Art. 24 Abs. 2 des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1) ohne Bekanntmachung abgewiesen (act. 3B pag. 1). Mit Blick darauf und auf den Beurteilungsspielraum der Gemeinde (vgl. E. 4.2 vorne) sind die Akten zur Fortsetzung des Baubewilligungsverfahrens im Sinn der Erwägungen an die EG Fraubrunnen zurückzuweisen (Art. 84 Abs. 1 VRPG; vgl. auch Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 84 N. 5 und Art. 72 N. 5). Soweit die Beschwerdeführenden mehr als die Aufhebung von Ziffer 2 des vorinstanzlichen Entscheids verlangen, ist die Beschwerde folglich abzuweisen.

5.

5.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens dringen die Beschwerdeführenden mit ihrem Rechtsmittel nur teilweise durch. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist indes im Kostenpunkt von einem vollumfänglichen Obsiegen auszugehen, sofern bei Vorliegen eines reformatorischen (Haupt-)Antrags ein Rückweisungsentscheid ergeht und die infolge Rückweisung vorzunehmende Neubeurteilung – wie hier – noch zu einer vollständigen Gutheissung des Begehrens führen kann (BVR 2016 S. 222 E. 4.1). Die Gemeinde hat zwar nicht ausdrücklich Antrag gestellt; in ihrer Stellungnahme vom 2. Oktober 2017 (act. 11) machte sie aber – wie bereits vor der BVE (vgl. act. 3A pag. 23 ff.) – deutlich, am Bauabschlag festhalten zu wollen, nachdem sie in ihrer Eingabe vom 3. April 2017 noch mitgeteilt hatte, sie verzichte auf weitere Ausführungen (vgl. auch Bst. C vorne). Damit hat sie sich inhaltlich klar positioniert und sinngemäss den Antrag gestellt, die Beschwerde sei abzuweisen. Beim vorliegenden Verfahrensausgang ist sie deshalb als unterliegende Partei zu betrachten. Da sie nicht in Vermögensinteressen betroffen ist, können ihr keine Verfahrenskosten auferlegt werden; es sind folglich keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 VRPG). Die Gemeinde hat den Beschwerdeführenden hingegen die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

5.2 Die vorinstanzlichen Kosten sind nach denselben Grundsätzen neu zu verlegen. Zu beachten ist, dass die Beschwerdeführenden nicht zu vertreten haben, dass die Gemeinde trotz des insoweit unbestrittenen teilweisen Rückzugs des Baugesuchs auch die Bewilligungsfähigkeit der Nordlukarne geprüft hat und sich die BVE (formell) damit auseinandersetzen musste (vgl. angefochtener Entscheid E. 3 und Dispositiv Ziff. 1; Beilagen 7a-c zur Beschwerde an die BVE, act. 3A nach pag. 14). Im Übrigen würde es sich auch nicht rechtfertigen, für diesen Punkt Kosten auszuscheiden. Es sind demnach auch für das vorinstanzliche Verfahren keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 VRPG) und die Gemeinde hat den Beschwerdeführenden die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

5.3 Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden macht in seiner Kostennote vom 8. Januar 2018 für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ein Honorar von Fr. 5'302.-- zuzüglich Fr. 45.-- Auslagen und Fr. 427.75 MWSt geltend. Dies erscheint nach den Kriterien von Art. 41 Abs. 3 des Kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11) als überhöht. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren war bei übersichtlicher tatsächlicher Ausgangslage eine klar begrenzte Rechtsfrage umstritten, die dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden aus dem vorinstanzlichen Verfahren bereits vertraut war. Dementsprechend geringer war sein gebotener Aufwand für das verwaltungsgerichtliche Verfahren, zumal die Beweismassnahme im Verfahren vor Verwaltungsgericht keinen grossen Zusatzaufwand verursachte. Sodann waren – wie der Rechtsvertreter selber ausführt – sowohl die Bedeutung der Streitsache als auch die Schwierigkeit des Prozesses eher unterdurchschnittlich. Unter Berücksichtigung der gesamten Umstände rechtfertigt es sich, den Parteikostenersatz auf Fr. 4'000.-- zuzüglich Auslagen und MWSt, ausmachend insgesamt Fr. 4'368.60, festzusetzen. Die Kostennote für das Verfahren vor der BVE gibt zu keinen Bemerkungen Anlass.

6.

Gegen das vorliegende Urteil steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]). Soweit es sich um einen Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG handeln sollte, ist die Beschwerde zulässig, wenn die zusätzlichen Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG erfüllt sind (BGE 140 II 378 [BGer 1C_68/2014 vom 15.8.2014] nicht publ. E. 1.1, 133 II 409 E. 1.2; BGer 1C_161/2017 vom 4.9.2017 E. 1).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird dahin gutgeheissen, dass die Ziffern 2-4 des Entscheids der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 13. Februar 2017 aufgehoben werden. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen und die Angelegenheit zur Fortsetzung des Baubewilligungsverfahrens im Sinn der Erwägungen an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen.
2. Für die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und vor der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführenden für das Verfahren vor Verwaltungsgericht die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 4'368.60 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
4. Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführenden für das Verfahren vor der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 5'785.55 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
5. Zu eröffnen:
 - den Beschwerdeführenden
 - der Beschwerdegegnerin
 - der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.