

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 4. Mai 2021

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichterin Herzog
Verwaltungsrichterin Meyrat Neuhaus, Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiberin Schnyder Niedermann

1. **A.** _____ **und B.** _____
2. **C.** _____
3. **D.** _____ **und E.** _____
4. **F.** _____ **und G.** _____
5. **H.** _____ **AG**

alle vertreten durch Rechtsanwältin ...

Beschwerdeführende

gegen

Einwohnergemeinde Bremgarten

handelnd durch den Gemeinderat, Chutzenstrasse 12,
3047 Bremgarten b. Bern
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland

Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

betreffend Gemeindeversammlungsbeschluss Umbau Wärmekollektiv
Bremgarten (Entscheid des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland
vom 29. Juni 2020; gbv 7/2019)



Sachverhalt:

A.

A._____ und B._____, C._____, D._____ und E._____,
F._____ und G._____ sowie die H._____ AG (nachfolgend
Beschwerdeführende) erhoben am 3. Juli 2019 Beschwerde beim Re-
gierungsstatthalteramt Bern-Mittelland gegen den Beschluss der Gemeinde-
versammlung der Einwohnergemeinde (EG) Bremgarten b. Bern vom 3. Juni
2019 betreffend Umbau des Wärmekollektivs von einem kalten auf einen
warmen Wärmeverbund und Revision des Wärmeverbundreglements. Das
Regierungsstatthalteramt wies die Beschwerde am 29. Juni 2020 ab, soweit
es darauf eintrat.

B.

Dagegen haben die Beschwerdeführenden am 30. Juli 2020 Verwaltungsge-
richtsbeschwerde erhoben. Sie beantragen, der Entscheid des Regierungs-
statthalteramts vom 29. Juni 2020 sowie der Beschluss der Gemeindever-
sammlung der EG Bremgarten b. Bern vom 3. Juni 2019 betreffend Umbau
von einem kalten auf einen warmen Wärmeverbund sowie das revidierte
Wärmeverbundreglement seien aufzuheben, eventuell sei die Sache zur
neuen Beurteilung im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuwei-
sen. Das Regierungsstatthalteramt hat mit Eingabe vom 17. August 2020 auf
eine Vernehmlassung verzichtet und beantragt sinngemäss die Abweisung
der Beschwerde; die EG Bremgarten b. Bern beantragt mit Beschwerdeant-
wort vom 29. September 2020 die Abweisung der Beschwerde, soweit da-
rauf einzutreten sei.

C.

Der angefochtene Entscheid ist weder vom Regierungsstatthalter noch von
einem seiner beiden Stellvertreter, sondern vom Leiter der Abteilung
«Recht» unterschrieben. Die Instruktionsrichterin hat deshalb mit prozesslei-

tender Verfügung vom 25. Januar 2021 die Frage nach der Entscheidbefugnis bzw. Unterschriftsberechtigung aufgeworfen und den Regierungsstatthalter aufgefordert, im Licht der einschlägigen Rechtsgrundlagen dazu Stellung zu nehmen. Mit Eingabe vom 9. Februar 2021 verweist der Regierungsstatthalter auf die Geschäftsordnung des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 11. November 2019. Nach dieser sei der Leiter der Abteilung «Recht» befugt gewesen, den angefochtenen Entscheid zu unterschreiben. Den übrigen Verfahrensbeteiligten wurde Gelegenheit geboten, sich zur Eingabe des Regierungsstatthalters vom 9. Februar 2021 zu äussern. Die Beschwerdeführenden haben davon keinen Gebrauch gemacht; die EG Bremgarten b. Bern hat dem Verwaltungsgericht am 25. Februar 2021 mitgeteilt, sie sehe sich angesichts der ständigen Unterschriftspraxis des Regierungsstatthalteramts zu keinen Bemerkungen veranlasst und erwarte einen Entscheid in der Sache.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 2 Bst. b und d des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Beschwerdeführenden 1-4 haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind durch den strittigen Erlass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in schutzwürdigen Interessen betroffen bzw. als Stimmberechtigte der EG Bremgarten beschwerdelegitimiert, weil der Beschluss vom 3. Juni 2019 allgemeine Interessen der Gemeinde betrifft (Art. 79a und 79c Bst. b VRPG). Auch die Beschwerdeführerin 5 hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Als Eigentümerin und Betreiberin der Wärmekollektiv-Heizzentrale H._____ ist sie durch den strittigen Erlass sowie den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Damit erfüllt sie die Voraussetzungen von Art. 79a und Art. 79c Bst. a i.V.m. Art. 79 Abs. 1 VRPG. Alle Be-

schwerdeführenden sind somit zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt. Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist unter Vorbehalt von E. 1.2 hier-nach einzutreten.

1.2 Anfechtungsobjekt vor dem Verwaltungsgericht bildet der Entscheid des Regierungsstatthalteramts vom 29. Juni 2020; dieser ist an die Stelle des Beschlusses der Gemeindeversammlung vom 3. Juni 2019 getreten (sog. Devolutiveffekt der Beschwerde; vgl. BVR 2010 S. 411 E. 1.4). Soweit die Beschwerdeführenden auch die Aufhebung des Gemeindebeschlusses und des Wärmeverbundreglements beantragen (Rechtsbegehren 2 und 3), ist daher auf die Beschwerde nicht einzutreten (zum Ganzen Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 74 N. 26 i.V.m. Art. 72 N. 18, Art. 84 N. 19).

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG). Die von Amtes wegen aufzugreifende Frage nach der Ausübung der vorinstanzlichen Entscheidbefugnis (E. 2 ff. hiernach) ist von grundsätzlicher Bedeutung und rechtfertigt eine Beurteilung in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

2.

Das Verwaltungsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 20a Abs. 1 VRPG), d.h. es überprüft den angefochtenen Entscheid im Rahmen des Streitgegenstands auf seine formelle und materielle Rechtmässigkeit und ist nicht an die Rechtsauffassung der Beteiligten gebunden (BVR 2020 S. 7 E. 2.2; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 20a N. 2 und N. 38). Es beurteilt etwa unabhängig von allfälligen Rügen der Verfahrensbeteiligten, ob der angefochtene Entscheid gültig zustande gekommen ist. Dazu gehört namentlich die hier vorab zu prüfende Frage, wer im Verwaltungskreis Bern-Mittelland entscheidungskompetente Verwaltungsjustizbehörde ist bzw. wer befugt ist, die ent-

sprechende Entscheidungsverantwortung wahrzunehmen und Beschwerdeentscheide zu unterzeichnen (vgl. vorne Bst. C).

3.

3.1 Der Kanton Bern ist in dezentrale Verwaltungseinheiten gegliedert, bezeichnet als Verwaltungsregionen und Verwaltungskreise (Art. 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; vgl. auch Art. 39a und 39b des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung [Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01]). Für jeden Verwaltungskreis wählen die Stimmberechtigten eine Regierungstatthalterin oder einen Regierungstatthalter, die oder der Amts- und Wohnsitz im jeweiligen Verwaltungskreis hat (Art. 93 Abs. 2 KV; Art. 1 Abs. 2 und Art. 3 des Gesetzes vom 28. März 2006 über die Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter [RStG; BSG 152.321]). Die Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter sind für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt (Art. 2a Abs. 1 Satz 1 RStG). Die ordentliche Stellvertreterin oder der ordentliche Stellvertreter ist Mitarbeiterin oder Mitarbeiter des betreffenden Regierungstatthalteramts; bei Bedarf kann die Stellvertretungsfunktion von mehreren Personen wahrgenommen werden. Anstellungsbehörde für die Stellvertreterinnen und Stellvertreter ist die Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) des Kantons Bern (Art. 4 RStG i.V.m. Art. 1 Abs. 1-3 und Art. 2 der Verordnung vom 18. Februar 2009 über die Stellvertretung der Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter [RstSV; BSG 152.321.2]).

3.2 Das Gesetz legt die Aufgaben der Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter fest (Art. 93 Abs. 3 KV; Art. 9 ff. RStG). Sie sind Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörde des Verwaltungskreises (Art. 1 Abs. 1 RStG) und amten namentlich als Aufsichts-, Bewilligungs-, Genehmigungs-, Verwaltungsjustiz- und Vollzugsbehörde in den von der Gesetzgebung bezeichneten Fällen (Art. 9 Abs. 1 Bst. c RStG). Unter anderem beurteilen sie gemäss Art. 63 Abs. 1 Bst. b VRPG Beschwerden gegen kommunale Akte im Sinn von Art. 60 Abs. 1 Bst. b VRPG (Erlasse, Wahl- und Abstimmungssachen sowie weitere Beschlüsse), es sei denn, das Gesetz sehe die Beschwerde an eine andere Instanz vor. Für die Erfüllung

der Aufgaben stellt der Kanton den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern unter anderem das erforderliche Personal zur Verfügung (Art. 13 RStG). Dessen Aufgaben, Befugnisse und Verantwortung regelt die Regierungsstatthalterin oder der Regierungsstatthalter in einer Geschäftsordnung, welche durch die DIJ zu genehmigen ist (Art. 14 RStG).

3.3 Christoph Lerch ist seit 2010 der gewählte Regierungsstatthalter des Verwaltungskreises Bern-Mittelland. Mit Geschäftsordnung vom 11. November 2019 (nachfolgend: Geschäftsordnung oder GO RSA), welche die damalige Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK; heute: DIJ) am 25. November 2019 genehmigt hat, regelt er die Organisation des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland und legt Aufgaben, Befugnisse und Verantwortung der Mitarbeitenden fest (GO RSA Ziff. I/1). Gemäss der Geschäftsordnung ist das Regierungsstatthalteramt in vier Geschäftsbereiche bzw. Abteilungen gegliedert: Die Bereiche «Gemeindeaufsicht und Zivile Führung» und «Bau, Gastgewerbe und Prostitutionsgewerbe» sowie die Abteilungen «Recht» und «Zentrale Dienste». Die beiden Leiter der Geschäftsbereiche «Gemeindeaufsicht und Zivile Führung» sowie «Bau, Gastgewerbe und Prostitutionsgewerbe» sind die ordentlichen, von der DIJ ernannten Stellvertreter von Christoph Lerch (GO RSA Ziff. IV/3.1; vgl. auch <www.jgk.be.ch>, Rubriken «Direktion», «Organisation», «Regierungsstatthalterämter», «Bern-Mittelland», «Organigramm»).

3.4 In Ziff. IV/4 der Geschäftsordnung werden «Fach- und Aufgabenbereiche» umschrieben und die «Hauptaufgaben» aufgelistet, welche «die Regierungsstatthalterämter» gestützt auf Art. 93 KV erfüllen, darunter die «Tätigkeit in den von der Gesetzgebung bezeichneten Fällen als Bewilligungs-, Genehmigungs-, Verwaltungsjustiz- und Vollzugsbehörde». Ergänzend wird ein «Aufgabenverzeichnis» gepflegt, welches «die Verantwortung für die einzelnen Aufgaben je einer Funktion bzw. einer Abteilung zuweist». Unter Ziff. IV/5 der Geschäftsordnung finden sich Bestimmungen zur «Unterschriftenregelung». Die Ziff. 5.1 sieht unter anderem Folgendes vor:

«Entscheide im abschliessenden Zuständigkeitsbereich der einzelnen Bereiche/Abteilungen werden grundsätzlich durch die verantwortlichen Geschäftsbereichs-/Abteilungsleitenden unterzeichnet. Diese verfügen in ihren Bereichen/Abteilungen über vollumfängliche Unterschriftskompetenz, soweit nachstehend nichts anderes geregelt ist.»

Vorbehalten bleibt namentlich der Fall, in dem «ein Geschäft aufgrund der Einschätzung der Abteilungsleitenden politische Relevanz [hat]» oder «potenziell medienträchtig [ist]» und deshalb dem Regierungsstatthalter zur Unterschrift vorgelegt wird. Für die Abteilung «Recht» sieht die Geschäftsordnung vor, dass «alle anfechtbaren Zwischen- und Endentscheide/-verfügungen in Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren» von der Abteilungsleitung unterschrieben werden (GO RSA Ziff. IV/5.2.4).

4.

4.1 Der Regierungsstatthalter stellt sich auf den Standpunkt, der angefochtene Entscheid vom 29. Juni 2020 sei gestützt auf die Geschäftsordnung rechtsgültig vom Leiter der Abteilung «Recht» unterzeichnet worden. Dieser sei «wenn auch nicht als formeller ordentlicher Stellvertreter des Regierungsstatthalters im Sinne von Art. 1 Abs. 1 RstSV zu verstehen, jedoch kraft der Organisationsbefugnis des Regierungsstatthalters gestützt auf Art. 14 RStG durch Erlass der entsprechenden Geschäftsordnung zeichnungsbe-rechtigt» (Stellungnahme vom 9.2.2021 S. 2 [act. 9]).

4.2 Die eigenhändige Unterschrift eines vertretungsbefugten Behördenmitglieds gehört zu den Gültigkeitserfordernissen von Verfügungen und Entscheiden (BVR 2012 S. 481 E. 2.4, 2000 S. 145 E. 2; Michel Daum, a.a.O., Art. 52 N. 18). Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter müssen ihre Beschwerdeentscheide und Urteile rechtsgültig unterschreiben (Art. 72 Abs. 2 und Art. 92 Abs. 4 i.V.m. Art. 52 Abs. 1 Bst. g VRPG). Das Unterschriftserfordernis ist kein formaler Selbstzweck, sondern macht gegenüber den Adressatinnen und Adressaten von Verwaltungsakten transparent, wer dafür verantwortlich zeichnet. Ihm kommt besonderes Gewicht zu, wenn es sich – wie hier – um einen Rechtsmittelentscheid handelt (vgl. Michel Daum, a.a.O., Art. 52 N. 18). Ausserdem bezeugt die Unterschrift in authentischer Weise die tatsächliche Mitwirkung der entscheidbefugten Per-

son am gefällten Entscheid. Dies ist bei verwaltungsunabhängigen Behörden besonders wichtig; es besteht kein Grund, an Rechtsmittelentscheide verwaltungsinterner Justizbehörden in diesem Punkt geringere Anforderungen zu stellen (vgl. VGE 2009/100 vom 7.9.2009 E. 2.3 f. unter Verweis auf BGE 131 V 483 E. 2.3.3). Die hier zu prüfende Unterschriftsberechtigung des Abteilungsleiters «Recht» erschöpft sich somit nicht in der Kontrolle einer internen «Unterschriftenregelung», sondern betrifft die weit bedeutsamere Frage, ob und in welchem Umfang der Regierungsstatthalter des Verwaltungskreises Bern-Mittelland *Entscheidverantwortung* delegieren darf an Mitarbeitende, die nicht seine Stellvertreter im Sinn von Art. 4 RStG sind (vgl. zur unterschiedlichen Tragweite von Entscheidverantwortung und Unterschriftsberechtigung bereits einlässlich JTA 19994 vom 6.3.1997 betreffend die unzulässige Delegation einer Unterschriftsberechtigung durch die verfügungs-kompetente Direktion an ein ihr untergeordnetes Amt).

5.

Die aufgeworfene Frage hat sich mit Bezug auf das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland (bzw. früher Regierungsstatthalteramt Bern) bereits wiederholt gestellt:

5.1 Noch unter der Geltung des alten Gesetzes vom 16. März 1995 über die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter (aRStG [BAG 95-066], in Kraft bis 31.12.2009 [vgl. BAG 09-090]) hat sich das Verwaltungsgericht mit der Frage befasst, ob die Regierungsstatthalterin von Bern gestützt auf eine interne Unterschriftenregelung Beschwerdeentscheide an die Leiterin des Rechtsdiensts delegieren durfte. Das Verwaltungsgericht hat dies verneint und den angefochtenen Beschwerdeentscheid wegen dieses Rechtsmangels aufgehoben (VGE 2009/100 vom 7.9.2009). Es hielt insbesondere fest, dass die Leiterin des Rechtsdiensts im fraglichen Zeitraum weder als ordentliche noch als ausserordentliche Stellvertreterin der Regierungsstatthalterin eingesetzt war und deshalb – trotz interner Zuweisung einer Unterschriftsberechtigung – nicht befugt war, die Regierungsstatthalterin zu vertreten bzw. den angefochtenen Entscheid zu unterschreiben. Die

Regierungsstatthalterin wurde angehalten, formgültig über die bei ihr erhobene Beschwerde zu entscheiden (E. 2).

5.2 Ebenfalls im Jahr 2009 hat die damalige Rekurskommission für fürsorgliche Freiheitsentziehungen des Kantons Bern eine unzulässige Delegationspraxis der Regierungsstatthalterin von Bern festgestellt: Mit Urteil vom 22. Juli 2009 kassierte sie die Anordnung eines fürsorglichen Freiheitsentzugs, weil die Regierungsstatthalterin die Anhörung der betroffenen Person an eine nicht entscheidbefugte Mitarbeiterin des Regierungsstatthalteramts übertragen hatte. Dieses Urteil gab auf politischer Ebene den Anstoss zu Revisionsbestrebungen: Der Regierungsrat des Kantons Bern beabsichtigte im Jahr 2010, das RStG zu ändern und nicht mehr «die Regierungsstatthalterin» oder «den Regierungsstatthalter», sondern «das Regierungsstatthalteramt» als Verwaltungs- bzw. Verwaltungsjustizbehörde eines Verwaltungskreises zu bezeichnen. Mit dieser Vorlage wollte er die Rechtsgrundlage schaffen, um durch Verordnung bestimmte Aufgaben, namentlich im Bereich der fürsorglichen Freiheitsentziehung, «an eine untergeordnete Verwaltungseinheit des Regierungsstatthalteramts zur selbständigen Erledigung» übertragen zu können (vgl. Vortrag des Regierungsrats zur Änderung des RStG [nachfolgend: Vortrag Änderung RStG], in Tagblatt des Grossen Rates 2010, Beilage 26, S. 3). Der Grosse Rat trat in der ersten Lesung am 15. September 2010 nach kontroverser Diskussion mit 103 gegen 39 Stimmen bei einer Enthaltung nicht auf die Vorlage ein. Eine Mehrheit der Grossrätinnen und Grossräte erachtete die Vorlage als verfassungswidrig. Sie folgten der Auffassung, wonach Art. 93 KV verbindlich die vom Stimmvolk gewählten Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter und nicht das Regierungsstatthalteramt oder dessen Organisationseinheiten als verantwortliche Behörde bezeichne. Diese verfassungsrechtliche, personenbezogene Zuweisung hoheitlicher Gewalt könne nicht an eine Abteilung oder «Subbehörde» delegiert werden (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2010 S. 858 ff. [Geschäft Nr. 2010.0411], z.B. Voten Bernasconi [S. 862 f.] und Messerli [S. 863]).

5.3 Im Verfahren 100.2011.304, ebenfalls betreffend das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland, hatte das Verwaltungsgericht die Rechtsgültigkeit eines Beschwerdeentscheids zu beurteilen, der von der damaligen

Leiterin der Rechtsabteilung unterzeichnet worden war. Im Unterschied zum in VGE 2009/100 beurteilten Vorgehen (vorne E. 5.1) war die Unterzeichnende kraft Regierungsratsbeschlusses für den fraglichen Zeitraum als «Stellvertreterin IIa des Regierungstatthalters von Bern-Mittelland» eingesetzt. Sie war demzufolge gestützt auf Art. 4 RStG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 RstSV befugt, Christoph Lerch zu vertreten und insbesondere den angefochtenen Beschwerdeentscheid rechtsgültig zu unterzeichnen (VGE 2011/106/304 vom 20.4.2012 E. 1.1 [S. 12 f.]).

6.

Aus den einschlägigen Rechtsgrundlagen, den Materialien und der Rechtsprechung ist für den hier zu beurteilenden Sachverhalt Folgendes zu schliessen:

6.1 Regierungstatthalter Christoph Lerch ist der von den Stimmberechtigten des Verwaltungskreises Bern-Mittelland gewählte Amtsträger und die hoheitliche Entscheidgewalt ist ihm durch Verfassung und Gesetz «ad personam» zugewiesen (vorne E. 3.1 f.). Die von ihm erlassene Geschäftsordnung verletzt diese verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung, wenn sie die Rechtspflege mit Ausnahmefällen in die abschliessende Zuständigkeit der Abteilung «Recht» verweist und eine umfassende Unterschriftskompetenz der Abteilungsleitung vorsieht (vorne E. 3.4). Zwar liegt auf der Hand, dass der Regierungstatthalter nicht alle ihm zugewiesenen Aufgaben vollumfänglich selber wahrnehmen kann. Selbstverständlich darf und muss er zur effizienten Aufgabenerfüllung Personal beiziehen und das Regierungstatthalteramt mit Blick auf die vielschichtigen Aufgaben strukturieren und organisieren (vorne E. 3.2). Dies gilt auch im Bereich der Verwaltungsjustiz: Es spricht nichts dagegen, dass *unter seiner Verantwortung* Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter Verwaltungsjustizverfahren instruieren und Entscheide vorbereiten. Die ihm als Amtsträger zugewiesene *Entscheidungsbefugnis* und die damit verbundene Verantwortung, welche durch die Unterzeichnung des Beschwerdeentscheids oder Urteils nach aussen sichtbar gemacht wird, kann er nach dem Gesagten aber nicht delegieren, es sei denn, der betreffende Mitarbeiter sei einer seiner beiden Stellvertreter.

6.2 Daran ändert nichts, dass sich die Geschäftsordnung auf Art. 14 RStG, mithin auf eine Grundlage im formellen Gesetz stützt, und die DIJ das Regelwerk genehmigt hat (im Fall, der VGE 2009/100 vom 7.9.2009 zugrunde liegt, ergab sich die Unterschriftskompetenz der Leiterin des Rechtsdiensts bloss aus einem «internen Papier» der Regierungstatthalterin [E. 2.4]). Die grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts, namentlich die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden, müssen in der Form des Gesetzes erlassen werden (Art. 69 Abs. 4 Bst. d KV; vgl. auch BGE 142 IV 70 E. 3 betreffend die Ermächtigung von Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft, selbständig Übertretungsstrafbefehle zu erlassen). Ob hoheitliche Justizfunktionen überhaupt delegiert werden können (vgl. dazu etwa Michel Daum, a.a.O., Art. 3 N. 6), insbesondere wenn sie durch die Verfassung bezeichneten, direktdemokratisch gewählten Amtsträgerinnen und -trägern zugewiesen sind, kann hier mangels einer formell-gesetzlichen Regelung dahingestellt bleiben (vgl. aber BGE 134 I 184 [Pra 97/2008 Nr. 138] betreffend eine als verfassungswidrig beurteilte gesetzliche Zuweisung von Rechtsprechungsbefugnissen an einen Gerichtsschreiber; zur grundlegenden Tragweite der Konkretisierung und Zuweisung von Justizfunktionen und der erforderlichen gesetzlichen Grundlage vgl. auch Ruth Herzog, a.a.O., Art. 62 N. 4 [betreffend die verwaltungsinterne Rechtspflege]; Christoph Bürki, Verwaltungsjustizbezogene Legalität und Prozessökonomie, Diss. Bern 2010, S. 180 f. [betreffend Gerichtsbehörden]).

6.3 Im Übrigen widerspricht die hier interessierende Regelung der Geschäftsordnung nicht nur dem geltenden übergeordneten Recht, sondern auch dem politischen Willen: Der Grosse Rat hat es 2010 wie ausgeführt ausdrücklich verworfen, die Verantwortlichkeiten in der dezentralen Verwaltung von der Person der Regierungstatthalterin oder des Regierungstatthalters zu lösen und eine substanzielle Aufgabenübertragung auf Abteilungen oder Geschäftsbereiche bzw. Mitarbeitende des Regierungstatthalteramts zuzulassen (vorne E. 5.2). Dies galt im Besonderen für die Justizfunktionen: Selbst die damalige Revisionsvorlage zur Änderung des RStG sah vor, dass «Rechtspflegeaufgaben» *nicht* zur selbständigen Erledigung übertragen werden dürfen (Art. 1 Abs. 3 Satz 2 des Revisionsentwurfs; Tagblatt des Grossen Rates 2010, Beilage 26, S. 9). Der Regierungsrat hielt

dazu im Vortrag ausdrücklich fest, Beschwerdeentscheide seien auch künftig «immer von den Regierungsstatthaltern selbst» zu fällen; dies entspreche dem Rechtspflegesystem in der Zentralverwaltung, das auf dem Grundsatz beruhe, dass Verwaltungsjustizentscheide stets von den Direktionen und nicht von den ihnen untergeordneten Ämtern oder Abteilungen gefällt werden (Vortrag Änderung RStG, S. 3 und 6 f.). Es ist somit auch vor diesem Hintergrund unzulässig, mittels Geschäftsordnung Entscheidkompetenzen in Verwaltungsjustizverfahren an Abteilungsleiterinnen oder -leiter zu delegieren, die nicht zur Vertretung der Regierungsstatthalterin oder des Regierungsstatthalters ermächtigt sind. Eine solche Aufgabenübertragung wurde im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich verworfen bzw. für verfassungswidrig befunden.

7.

Der Abteilungsleiter «Recht» war demnach nicht befugt, in der vorliegenden, beim Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland hängigen Beschwerdesache zu entscheiden und den angefochtenen Beschwerdeentscheid zu unterschreiben. Es bleibt zu prüfen, welche Konsequenzen dies für die Rechtswirkungen des angefochtenen Entscheids hat.

7.1 Verletzt ein Entscheid Verfahrens- und Formvorschriften, liegt ein Anfechtungsgrund vor und ist der Entscheid in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben (vgl. Michel Daum, a.a.O., Art. 20a N. 44, Art. 52 N. 1). Wiegt der Mangel besonders schwer und ist er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar, kann der Entscheid sogar nichtig und damit von vornherein rechtlich unwirksam sein, es sei denn, die Annahme der Nichtigkeit gefährde ernsthaft die Rechtssicherheit (sog. Evidenztheorie; vgl. BVR 2016 S. 318 E. 5.2, 2015 S. 334 E. 2.2; BGE 139 II 243 E. 11.2; Markus Müller, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 49 N. 85 ff.).

7.2 Für die hier zu beurteilende Frage lässt sich der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung unter anderem Folgendes entnehmen: Mit Urteil vom 7. September 2009 (vorne E. 5.1) hob das Gericht den von der nicht vertretungs- bzw. zeichnungsberechtigten Rechtsdienstleiterin unterschriebenen Beschwerdeentscheid wegen Formmangels auf. Es beurteilte diesen nicht als gravierend im Sinn eines Nichtigkeitsgrundes. Dabei würdigte es den Umstand, dass die Rechtsdienstleiterin «für das Redigieren der Entscheide (mit)verantwortlich und fachkompetent» war. Ausserdem hätte die Annahme der Nichtigkeit die Rechtssicherheit ernsthaft gefährdet (VGE 2009/100 vom 7.9.2009 E. 2.4). – In BVR 2012 S. 481 erwog das Verwaltungsgericht, die fehlende Unterschrift einer handlungsbefugten Person könne zwar durchaus die Nichtigkeit des Verwaltungsakts zur Folge haben, namentlich dann, wenn dieser eine Partei belaste. Es kam im konkreten Fall aber zum Schluss, der Mangel wiege nicht derart schwer, dass die von einer unzuständigen Person unterzeichnete Verfügung nichtig wäre, zumal die Annahme der Nichtigkeit auch in diesem Fall zu einer nicht hinnehmbaren Rechtsunsicherheit geführt hätte (E. 2.4 des Urteils). – Mit Urteil vom 21. Oktober 2014 (BVR 2015 S. 334) schloss das Verwaltungsgericht, das Rechtsamt der damaligen JGK habe zu Unrecht eine in die Zuständigkeit der Direktion fallende planungsrechtliche Feststellungsverfügung (Teilrechtskraftbescheinigung) erlassen. Trotz Unzuständigkeit der verfügenden Behörde hat das Gericht auch hier die Nichtigkeit verneint, unter anderem weil der Fehler nicht offensichtlich war und die Annahme der Nichtigkeit die Rechtssicherheit in nicht abschätzbarem Mass gefährdet hätte (E. 2.2 des Urteils).

7.3 Vergleichbares lässt sich auch hier sagen: Der Abteilungsleiter «Recht» nimmt als Kadermitarbeiter eine wichtige Funktion bei der Verwaltungsrechtspflege des Regierungsstatthalters wahr und ist trotz fehlender Entscheidbefugnis mitverantwortlich und fachkompetent für die Vorbereitung und Redaktion der Beschwerdeentscheide. Ausserdem besteht mit der Geschäftsordnung ein Regelwerk, welches von der DIJ genehmigt wurde und nach aussen den Anschein vermittelt, der Abteilungsleiter «Recht» sei befugt, selbständig an Stelle des Regierungsstatthalters Verwaltungsjustizentscheide zu fällen. Der angefochtene Entscheid ist vor diesem Hintergrund jedenfalls nicht offensichtlich fehlerhaft bzw. formungültig zustande gekommen. Es besteht somit keine Veranlassung für eine Nichtigkeitsfeststellung,

zumal eine solche auch hier die Rechtssicherheit in nicht hinnehmbarer Weise gefährden würde. Ausserdem können Rechtmässigkeit und Rechtsschutz ohne weiteres über die ordentliche Anfechtung und Aufhebung des Entscheids verwirklicht werden (vgl. BVR 2015 S. 193 E. 4).

7.4 Eine Heilung des Formmangels kommt hier mit Blick auf die Stellungnahme des Regierungsstatthalters vom 9. Februar 2021 (vorne Bst. C) nicht in Frage, weshalb der angefochtene Beschwerdeentscheid vom 29. Juni 2020 aufzuheben und die Sache an den Regierungsstatthalter zurückzuweisen ist, damit er formgültig über die bei ihm erhobene Beschwerde entscheide.

8.

8.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens gelten die Beschwerdeführenden im Kostenpunkt als vollständig obsiegend, denn der Regierungsstatthalter hat noch nicht über die bei ihm anhängig gemachte Beschwerde entschieden und der Verfahrensausgang ist deshalb grundsätzlich noch offen (BVR 2016 S. 222 E. 4.1; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 6). Der unzulässige Antrag auf Aufhebung des Gemeindebeschlusses bzw. Wärmeverbundreglements (vorne E. 1.2) rechtfertigt es nicht, Kosten auszuscheiden (Ruth Herzog, a.a.O., Art. 84 N. 3 und Art. 108 N. 4). Die Gemeinde ist nicht in Vermögensinteressen betroffen und daher trotz Unterliegens von Verfahrenskosten befreit. Für das verwaltungsgerichtliche Verfahren sind somit keine Kosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG). Die vorinstanzlichen Verfahrenskosten werden durch den Regierungsstatthalter gemäss dem Ausgang des Verfahrens zu verlegen sein (Ruth Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 7).

8.2 Die Beschwerdeführenden haben Anspruch auf Ersatz ihrer Parteikosten für das verwaltungsgerichtliche Verfahren (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die EG Bremgarten ist als unterliegende Beschwerdegegnerin grundsätzlich kostenpflichtig. Die besonderen Umstände (prozessuale Fehlleistung der Vorinstanz) rechtfertigen es jedoch, den Kanton Bern (Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland) zur Bezahlung der Partei-

kosten zu verpflichten. Über den Parteikostenersatz im vorinstanzlichen Verfahren wird der Regierungsstatthalter zu befinden haben (vgl. E. 8.1 hiavor).

8.3 Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand. Die Bemessung des Parteikostenersatzes richtet sich nach den Vorschriften der Anwaltsgesetzgebung (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Danach bemisst sich der Parteikostenersatz innerhalb des anwendbaren Rahmentarifs nach dem in der Sache gebotenen Zeitaufwand, der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 des Kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 [KAG; BSG 168.11] i.V.m. Art. 11 ff. der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes [PKV; BSG 168.811]). Für verwaltungsrechtliche Beschwerdeverfahren beträgt das Honorar pro Instanz Fr. 400.-- bis Fr. 11'800.-- (Art. 11 Abs. 1 PKV). Gebotener Zeitaufwand ist der Aufwand, den eine fachlich ausgewiesene, gewissenhafte Rechtsvertretung unter Berücksichtigung der Schwierigkeit der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse und des Aktenumfangs für die korrekte Erledigung des Geschäfts benötigt (vgl. z.B. VGE 2019/34 vom 12.11.2019 E. 6.2; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 104 N. 14).

8.4 Die Rechtsvertreterinnen der Beschwerdeführenden beziffern mit Kostennote vom 13. April 2021 die Parteikosten für das vorinstanzliche und das verwaltungsgerichtliche Verfahren auf insgesamt Fr. 70'000.-- bzw. Fr. 35'000.-- pro Instanz, zuzüglich Fr. 5'390.-- MWSt. Dies ist nach den Kriterien von Art. 41 Abs. 3 KAG massiv überhöht. Die Rechtsvertreterinnen machen für das verwaltungsgerichtliche Verfahren einen Aufwand von 108,5 Stunden geltend (Hälfte des geltend gemachten Gesamtaufwands von 217 Stunden). Dieser beschränkte sich im Wesentlichen auf das Verfassen der Beschwerdeschrift (zur prozessualen Frage der Entscheid- bzw. Zeichnungsbefugnis haben sich die Beschwerdeführenden nicht vernehmen lassen [vgl. vorne Bst. C]). Ein Aufwand von über 100 Stunden für die Anfechtung des 16 Seiten umfassenden vorinstanzlichen Entscheids übersteigt den Umfang des Gebotenen bei Weitem, zumal die Rechtsvertreterinnen aus dem vorinstanzlichen Verfahren mit dem Prozessstoff vertraut waren. Auch unter Berücksichtigung der übrigen massgeblichen Umstände (Bedeutung der Streitsache und Schwierigkeit des Prozesses), welche als durchschnitt-

lich einzustufen sind, rechtfertigt es sich, den Parteikostenersatz für das verwaltungsgerichtliche Verfahren auf pauschal Fr. 7'000.-- (inkl. Auslagen und MWSt) festzusetzen.

9.

Rückweisungsentscheide gelten nach der Regelung des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) grundsätzlich als Zwischenentscheide, die nur unter einer der (zusätzlichen) Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG mit dem in der Hauptsache zulässigen Rechtsmittel selbständig angefochten werden können.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Soweit darauf eingetreten wird, wird die Beschwerde dahin gutgeheissen, dass der Entscheid des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 29. Juni 2020 aufgehoben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen an den Regierungsstatthalter des Verwaltungskreises Bern-Mittelland zurückgewiesen wird.
2. Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht werden keine Kosten erhoben.
3. Der Kanton Bern (Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland) hat den Beschwerdeführenden die Parteikosten für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, gerichtlich bestimmt auf pauschal Fr. 7'000.-- (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.

4. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführende
- Beschwerdegegnerin
- Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland

und mitzuteilen:

- Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung 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.