

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 17. Februar 2015

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Herzog, Verwaltungsrichter Keller
Gerichtsschreiber Sieber



1. A. _____
2. B. _____
3. C. _____
4. D. _____
5. E. _____
6. F. _____
7. G. _____
8. H. _____
9. I. _____
10. J. _____
11. K. _____
12. L. _____
13. M. _____
14. N. _____
15. O. _____
16. P. _____
17. Q. _____
18. R. _____
19. S. _____
20. T. _____
21. U. _____

alle vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführende

gegen

Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern
Kramgasse 20, 3011 Bern

betreffend polizeiliche Fernhaltung (Entscheid der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern vom 2. April 2013; BD 265/11)

Sachverhalt:

A.

Im Sommer 2011 befand sich das Kernkraftwerk Mühleberg (KKM) aufgrund von Revisions- und Nachrüstungsarbeiten vorübergehend ausser Betrieb und war nicht an das Stromversorgungsnetz angeschlossen. Am 4. September 2011 beteiligten sich rund 80 Personen an einer durch die Aktion «...» organisierten Kundgebung gegen die für Ende September geplante Wiederinbetriebnahme des KKM. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer blockierten im Gebiet «Chräjeberg» die Strasse oberhalb der Gabelung Fuchsenried/KKM/Wohlensee-Staumauer. Am frühen Nachmittag entfernten sich rund 30 Personen von der Kundgebung und errichteten auf der Strasse, die über das Stauwehr des Wasserkraftwerks Mühleberg führt, eine zweite Sitzblockade. Die Kantonspolizei Bern forderte die an der zweiten Blockade Beteiligten zweimal unter Fristansetzung und Strafandrohung auf, die Blockade zu beenden. Einige Anwesende entfernten sich hierauf von der Sperre. Etwa eine Stunde nach Fristablauf löste die Kantonspolizei die Blockade auf dem Stauwehr auf, indem sie die daran beteiligten 26 Personen wegtrug und auf die Polizeiwache Neufeld verbrachte. Dort händigte sie jeder Person eine Verfügung aus mit folgendem Wortlaut:

«Es ist der obengenannten Person verboten, für die nachfolgend bestimmte Dauer die unten bezeichneten Gebiete der Gemeinden Mühleberg, Radelfingen & Wohlen zu betreten. Das Verbot gilt bis Freitag, 30. September 2011, 24:00 Uhr, seit Eröffnung der Verfügung.

Dieses Verbot ist eine amtliche Verfügung im Sinne von Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches. Der Art. 292 StGB lautet: [Gesetzestext]

Einer allfälligen Beschwerde wird gestützt auf Art. 68 Abs. 2 und 5 VRPG die aufschiebende Wirkung entzogen.»

Die Verfügungen enthielten zudem je einen Kartenausschnitt mit dem Perimeter des von der Fernhaltung betroffenen Gebiets.

B.

Gegen diese Verfügungen erhoben A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____, H._____, I._____, J._____, K._____, L._____, M._____, N._____, O._____, P._____, Q._____, R._____, S._____, T._____ und U._____ am 3. Oktober 2011 gemeinsam Beschwerde bei der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM). Diese wies die Beschwerde mit Entscheid vom 2. April 2013 ab.

C.

Hiergegen haben die Genannten mit gemeinsamer Eingabe vom 2. Mai 2013 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit den folgenden Rechtsbegehren:

«Das Urteil der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern vom 02. April 2013 sei aufzuheben, und es sei festzustellen, dass die gegen die Beschwerdeführenden gerichteten „Fernhalteverfügungen mit Perimeter“ der Kantonspolizei Bern vom 03. September 2011 nichtig seien.

Eventuell: Das Urteil der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern vom 02. April 2013 und die gegen die Beschwerdeführenden gerichteten „Fernhalteverfügungen mit Perimeter“ der Kantonspolizei Bern vom 03. September 2011 seien aufzuheben.

- unter Kosten und Entschädigungsfolgen ->

Mit Vernehmlassung vom 4. Juni 2013 beantragt die POM die Abweisung der Beschwerde. Auf Anfrage des Instruktionsrichters hin hat die Kantonspolizei Bern weitere Unterlagen zu den Akten gegeben.

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.

1.2 Nach Art. 79 Abs. 1 VRPG ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt, wer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung oder des Entscheids hat.

1.2.1 Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen und durch den angefochtenen Entscheid besonders betroffen. Ein hinreichendes Rechtsschutzinteresse setzt indes grundsätzlich voraus, dass die Beschwerde führende Person ein aktuelles Interesse an der Behandlung ihres Rechtsmittels hat, und dass ein günstiger Entscheid für sie von praktischem Nutzen wäre. Trotz Fehlens oder Wegfalls des aktuellen und praktischen Interesses ist ausnahmsweise dann auf ein Rechtsmittel einzutreten, wenn eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung zu beantworten ist, die sich jederzeit unter den gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen und die wegen der Dauer des Verfahrens kaum je rechtzeitig einer endgültigen Beurteilung zugeführt werden kann (vgl. BVR 2014 S. 5 E. 1.2.1, 2012 S. 225 E. 3.1 und 3.2 [einleitend] mit zahlreichen Hinweisen). Die Rechtsmittelinstanz beurteilt, unter Ausblendung der zufälligen Modalitäten des obsolet gewordenen Falls, allein die streitigen Grundsatzfragen (vgl. BVR 2008 S. 569 E. 3.2; BGE 131 II 670 E. 1.2).

1.2.2 Die Kantonspolizei hat den Beschwerdeführenden mit den auf den 3. September 2011 datierten Verfügungen verboten, sich bis zum 30. September 2011 in einem bestimmten Gebiet um das KKM aufzuhalten (vgl. act. 3B, Beilagen 22-39). Dem von den Beschwerdeführenden dagegen eingereichten Rechtsmittel kam von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung zu und diese wurde auch nicht behördlich beigelegt (vgl. Art. 29 Abs. 3 des Polizeigesetzes vom 8. Juni 1997 [PolG; BSG 551.1] i.V.m. Art. 68 Abs. 4 und 5 VRPG), sodass die bis Ende September 2011 befristeten Verbote nicht mehr wirksam sind. Entsprechend fehlt es (wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren) an einem aktuellen Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführenden.

1.2.3 Nach der Rechtsprechung zu Art. 29 Abs. 1 Bst. b PolG – auf diese Bestimmung stützen sich die umstrittenen Verfügungen – stellen sich bei der Überprüfung der Rechtmässigkeit von Fernhaltungen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, wenn vergleichbare Problemstellungen bisher nicht oder nur teilweise zu

behandeln waren (vgl. BVR 2014 S. 5 E. 1.2.3, 2012 S. 225 E. 3.2.2). Dies ist vorliegend der Fall. Einerseits werfen die Beschwerdeführenden bisher nicht beantwortete Fragen bezüglich der (formellen) Anforderungen an Fernhalteverfügungen und des rechtlichen Gehörs auf (vgl. Beschwerde, S. 5 ff.). Andererseits stehen anders als in den bisher vom Verwaltungsgericht beurteilten Fällen (vgl. BVR 2014 S. 5, 2005 S. 97; VGE 22212 vom 14.7.2005 und dazu BGE 132 I 49 [Wegweisungen/Fernhaltungen im Zusammenhang mit Alkoholkonsum im Stadtzentrum]; BVR 2009 S. 385 [Wegweisungen/Fernhaltungen im Umfeld von Sportveranstaltungen]) gegenüber Teilnehmerinnen und Teilnehmern einer politischen Kundgebung verfügte Fernhaltungen zur Diskussion. Solange das KKM in Betrieb ist, kann sich die Frage der Rechtmässigkeit eines solchen Verbots sodann jederzeit wieder stellen. Auch könnte diese Frage durch das Verwaltungsgericht aufgrund der zeitlich beschränkten Wirkung von Fernhaltungen kaum je rechtzeitig beurteilt werden. Auf das Erfordernis eines aktuellen Rechtsschutzinteresses ist daher zu verzichten. Davon ist zu Recht auch die Vorinstanz ausgegangen.

1.3 Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist damit unter Vorbehalt von E. 1.4 hiernach einzutreten. Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

1.4 Die Beschwerdeführenden beantragen mit Eventualbegehren neben der Aufhebung des Entscheids der POM vom 2. April 2013 auch die Aufhebung der Verfügungen der Kantonspolizei Bern vom 3. September 2011. Da ihrer Beschwerde an die POM voller Devolutiveffekt zugekommen und deren Entscheid an die Stelle der erwähnten Verfügungen getreten ist, ist Anfechtungsobjekt vor dem Verwaltungsgericht ausschliesslich der Entscheid der POM. Sollte sich die Frage der Begründetheit des Eventualbegehrens überhaupt stellen, wäre auf die Beschwerde nicht einzutreten, soweit die Aufhebung der ursprünglichen Verfügungen beantragt wird (vgl. BVR 2010 S. 411 E. 1.4).

2.

2.1 Nach Ansicht der Beschwerdeführenden hat die Vorinstanz verkannt, dass die Kantonspolizei den Anspruch auf rechtliches Gehör mehrfach verletzt hat. Insbesondere hätten sie keine Gelegenheit gehabt, sich vorgängig zur Fernhaltung zu

äussern (Beschwerde, S. 9). – Der Anspruch auf rechtliches Gehör richtet sich in erster Linie nach dem einschlägigen (kantonalen) Verfahrensrecht (Art. 21 ff. VRPG), subsidiär nach den Mindestgarantien gemäss Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) und Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101). Er dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht bei der Vorbereitung eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung der betroffenen Person eingreift. Das rechtliche Gehör ist in allen Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen zu gewähren (Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 BV; Art. 26 Abs. 2 KV; vgl. für polizeiliche Verfahren auch Markus Mohler, Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, 2012, S. 457). Es vermittelt unter anderem das Recht der betroffenen Person, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zu den Sachumständen zu äussern (Art. 21 Abs. 1 VRPG; vgl. BVR 2012 S. 28 E. 2.3.1, 2008 S. 97 E. 2.1; BGE 135 I 187 E. 2.2 mit Hinweisen). Im Einzelnen lässt sich nicht generell, sondern nur unter Würdigung der konkreten Interessenlage beurteilen, wie weit das Äusserungsrecht geht. Massgebend ist, dass die betroffene Person ihren Standpunkt wirksam in das Verfahren einbringen kann (vgl. BGer 8C_187/2011 vom 14.9.2011, E. 5.1, 8C_251/2010 vom 29.6.2010, E. 7.3; vgl. auch BVR 2010 S. 157 E. 2.2). Das rechtliche Gehör verpflichtet die Behörde ausserdem, die Vorbringen der in ihrer Rechtsstellung Betroffenen entgegenzunehmen, effektiv zu prüfen und beim Entscheid zu berücksichtigen (vgl. BVR 2012 S. 109 E. 2.3.3). Die Behörde kann auf die Anhörung verzichten, wenn Gefahr im Verzug ist (Art. 21 Abs. 2 Bst. b VRPG). Ist eine Verfügung dringlich, muss das Interesse an der vorgängigen Anhörung zurücktreten. Eine Gefahr, die sofortiges Handeln gebietet, darf aber nicht leichthin angenommen werden. Es müssen erhebliche Anliegen gefährdet sein (vgl. VGE 2009/64 vom 1.7.2009, E. 4.2; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 21 N. 20).

2.2 Die Kantonspolizei brauchte demnach die Beschwerdeführenden nicht vorgängig anzuhören, soweit sie zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung handelte. Darunter fallen vorliegend die Auflösung der Sitzblockade durch Wegtragen der beteiligten Personen, um die vollständige Blockierung der Zufahrt zum KKM aufzuheben bzw. die Erreichbarkeit des KKM wieder zu gewährleisten (vgl. dazu hinten E. 6.3), und die Verbringung auf die Polizeiwache Neufeld zur Identitätsfeststellung und Einleitung eines polizeilichen Ermittlungsverfahrens (vgl. dazu Art. 306 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung

vom 5. Oktober 2007 [Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0]). Diesen Massnahmen kam zur Herstellung von Sicherheit und Ordnung prioritäre Bedeutung zu. Entsprechend durfte die Kantonspolizei sie vor Ort mündlich anordnen und sofort durchführen, ohne die Betroffenen vorgängig anzuhören. Anders verhält es sich jedoch, wenn wie vorliegend eine längerfristige Fernhaltung umstritten ist (vgl. vorne Bst. A). Eine solche Anordnung wirkt über das Stadium der Bereinigung einer aktuellen Konflikt- und Gefahrensituation hinaus. Sie hat deshalb durch schriftliche und individuell begründete Verfügung zu ergehen. Die Kantonspolizei muss ein ordentliches Verwaltungsverfahren durchführen und in dessen Verlauf den Betroffenen das rechtliche Gehör gewähren (vgl. BVR 2009 S. 385 E. 5.7 mit Hinweisen).

2.3 Nach dem Ausgeführten muss die Kantonspolizei die Betroffenen anhören, bevor sie die Fernhaltung für die Dauer von knapp einem Monat vom Gebiet des KKM verfügt. Zu prüfen ist, ob sie dieser Pflicht nachgekommen ist.

2.3.1 Jeder auf die Polizeiwache Neufeld verbrachten Person wurde eine auf den Vortag datierte «Fernhalteverfügung mit Perimeter» übergeben, was sie unterschriftlich auf dem separaten Formular «Fernhalteverfügung» bestätigten (vgl. exemplarisch act. 3C pag. 20). Auf diesem Formular steht der vorgedruckte Text:

«Ich nehme zur Kenntnis, dass gegen mich eine Fernhalteverfügung erlassen wurde und bestätige den Erhalt der schriftlichen Verfügung mit dem aufgezeichneten Perimeter.

Möchten sie hierzu Stellung nehmen?»

Daraus muss geschlossen werden, dass der Entscheid über die Fernhaltung gefällt wurde, bevor die Beschwerdeführenden die Möglichkeit hatten, sich zur Massnahme zu äussern. Nichts anderes ergibt sich aus dem Hinweis auf dem Formular, die Fernhaltung sei «mündlich» durch den Einsatzleiter («...») angeordnet worden. Die Kantonspolizei hat die Betroffenen folglich erst nach Verfügungserlass angehört und dadurch eine Gehörsverletzung begangen. Entsprechend hat auch die Vorinstanz ausgeführt, die Kantonspolizei habe mit ihrem Vorgehen «den Zweck des Gehörsanspruchs verfehlt» (angefochtener Entscheid, S. 7).

2.3.2 Die Vorinstanz ist der Auffassung, die Gehörsverletzung sei folgenlos geblieben, weil die Beschwerdeführenden auf das nachträglich eingeräumte Äusserungsrecht verzichteten hätten (angefochtener Entscheid, S. 7 a.E.). Dem kann nicht gefolgt werden: Der Gehörsanspruch verpflichtet die Behörde, der Partei eine Äusserungsmöglichkeit einzuräumen (vgl. E. 2.1 hiavor). Es ist Sache der Partei,

darüber zu entscheiden, ob sie davon Gebrauch machen will. Übt sie ihr Äusserungsrecht bewusst nicht aus, verzichtet sie auf ihr Mitwirkungsrecht und kann nicht hinterher eine Gehörsverletzung geltend machen (vgl. BGE 138 I 484 E. 2.1; Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Diss. 1999, S. 332 ff.). Da die Kantonspolizei den Beschwerdeführenden keine Möglichkeit eingeräumt hat, sich vorgängig zu äussern und den eigenen Standpunkt wirksam in das Verfahren einzubringen (vgl. E. 2.3.1 hiervor), kann diesen nicht entgegengehalten werden, sie hätten auf ihr Äusserungsrecht verzichtet.

2.3.3 Hinsichtlich der Gehörsverletzungen in den verwaltungsrechtlichen Fernhalteverfahren ist nicht von Bedeutung, dass die Beschwerdeführenden in den polizeilichen Ermittlungsverfahren (vgl. E. 2.2 hiervor) Gelegenheit hatten, sich zu den strafrechtlichen Vorwürfen zu äussern (vgl. Bericht des Gesamteinsatzleiters der Regionalpolizei vom 12.10.2011 [act. 3C pag. 1 ff.], S. 4, sowie exemplarisch act. 3C pag. 15-19 [auch zum Folgenden]). Abgesehen davon, dass die Einvernahmen in den polizeilichen Ermittlungsverfahren zeitlich erst im Anschluss an die Aushändigung der Fernhalteverfügungen erfolgten (vgl. exemplarisch act. 3C pag. 17 ff.), sind die beiden Verfahren voneinander unabhängig und verfolgen verschiedene Zwecke (Abklärung strafrechtlicher Vorwürfe bzw. Fernhaltung).

2.3.4 Schliesslich erübrigte sich die Anhörung vor dem Erlass der Fernhalteverfügungen auch nicht aufgrund der konkreten Situation und der Interessenlage der Betroffenen. Zwar haben die Beschwerdeführenden selber den Sachverhalt verwirklicht, der zu ihrer Fernhaltung geführt hat. Ein erhebliches Interesse an der Anhörung der Beschwerdeführenden besteht aber sowohl mit Blick auf die korrekte Feststellung des Vorgefallenen als auch auf die Funktion des rechtlichen Gehörs als Mitwirkungsrecht. Dies gilt insbesondere bezüglich des künftigen Verhaltens der Beschwerdeführenden sowie der Dauer und des Umfangs des auszusprechenden Verbots (anders etwa die Bewertung von Prüfungsleistungen, vgl. BGE 113 Ia 286 E. 2b und c; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 21 N. 7; Michele Albertini, a.a.O., S. 327 f.; vgl. auch BGE 121 I 225 E. 2b).

2.4 Nach dem Gesagten hat die Kantonspolizei den Gehörsanspruch der Beschwerdeführenden verletzt, indem sie diese vor Erlass der Fernhalteverfügungen nicht angehört hat.

3.

3.1 Die Beschwerdeführenden rügen weiter eine Verletzung der Begründungspflicht durch die Kantonspolizei (Beschwerde, S. 8 f. und 9 f.). – Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör fliesst die Pflicht der Behörden, eine Verfügung oder einen Entscheid zu begründen. Die Begründung muss im Allgemeinen so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung oder den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten können. Umfang und Inhalt der Begründungspflicht können jedoch nicht abstrakt umschrieben werden, sondern sind je nach Sach- und Rechtslage zu konkretisieren (vgl. BVR 2012 S. 109 E. 2.3.3, S. 326 E. 4.1, je mit Hinweisen). Im Zusammenhang mit Art. 29 Abs. 1 Bst. b PolG hat das Verwaltungsgericht festgehalten, dass die Behörden gehalten sind, den Wegweisung- bzw. Fernhaltegrund darzulegen. Die Anforderungen an die Begründung sind umso höher, je intensiver die Wirkungen des polizeilichen Eingriffs für die betroffene Person ausfallen. Besondere Bedeutung kommt einer nachvollziehbaren, auf den konkreten Einzelfall bezogenen Begründung der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu. Das Verhalten der einzelnen Personen muss klar bezeichnet werden. Es ist aufzuzeigen, dass sie Teil einer Personenansammlung war und durch welche Verhaltensweisen oder Handlungen die zu schützenden Polizeigüter durch der Ansammlung zuzurechnende Personen gestört oder gefährdet werden. Diesen Erfordernissen wird insbesondere mit vorgedruckten und formelhaften Sachverhaltsangaben (Textbausteinen), welche keinen Bezug zum individuellen Verhalten der betroffenen Person enthalten, nicht Genüge getan. Abweichungen von diesen Grundsätzen sind möglich, soweit die Wegweisung und (kurzfristige) Fernhaltung der Bereinigung einer akuten Konflikt- oder Gefahrensituation dient (vgl. BVR 2009 S. 385 E. 4.4 und 5.7).

3.2 Die Fernhalteverfügungen enthalten je die folgende standardisierte Begründung (vgl. act. 3B pag. 22-39):

«Die obengenannte Person wurde im Zusammenhang mit den unbewilligten "..."-Protestaktionen durch die Polizei angehalten und kontrolliert. Durch ihre Anwesenheit in einer Ansammlung und deren Aktivitäten am Anhaltungsort wurde die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet und gestört. Um weitere Störungen und Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu verhindern, wird gestützt auf Art. 29 ff. des Polizeigesetzes des Kantons Bern (BSG 551.1) und Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0) folgendes verfügt:»

Es fragt sich, ob die im Voraus verfasste, formelhafte und sehr knappe Begründung den dargelegten Mindestanforderungen genügt. – Die Massnahmen gegen die Beschwerdeführenden wurden aufgrund der vollständigen Blockierung des Zugangs zum KKM verhängt. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des «Akt[s] zivilen Ungehorsams» haben die Blockade errichtet und die polizeiliche Intervention in Kauf genommen und provoziert, um auf ihre politischen Ziele aufmerksam zu machen (endgültige Ausserbetriebnahme des KKM und Ausstieg aus der Atomenergie; vgl. ...). Den Beschwerdeführenden war daher von Anfang an bewusst, in welchem Zusammenhang und aufgrund welchen Verhaltens die Kantonspolizei die strittige Massnahme verfügt hat. Unter diesen Umständen sind keine hohen Anforderungen an die Verfügungsbegründung zu stellen. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts muss die Polizei aber zumindest in wenigen Stichworten mit Bezug auf den Einzelfall ausführen, aufgrund welcher Umstände bzw. aus welchen Gründen sie Fernhaltungen anordnet (vgl. BVR 2009 S. 385 E. 4.4, 5.3 und 5.7; E. 3.1 hiavor). Nicht ausreichend ist eine vorformulierte Begründung, welche – wie hier – auf nicht näher bestimmte Aktivitäten verweist. Dies gilt umso mehr, als eine Fernhaltung aufgrund einer politischen Betätigung in Frage steht und damit nicht nur die persönliche Freiheit, sondern auch die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit betroffen ist (vgl. hinten E. 5). Hinzu kommt, dass ein örtlich recht weitreichendes Betretungsverbot von 26 Tagen ausgesprochen wurde. Statt eines Verweises auf nicht näher bestimmte Aktivitäten während der Protestaktion «...», welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet haben sollen, hätte die Kantonspolizei daher mit wenigen Stichworten begründen müssen, weshalb die Massnahmen für die festgelegte Dauer angeordnet wird (z.B. Grund der Fernhaltung: Unterbindung Verkehr zum KKM und Gefährdung der Betriebssicherheit durch Blockade der Zufahrtsstrasse; Dauer der Massnahme: Bis zum voraussichtlichen Wiederanschluss des KKM ans Stromnetz Ende September 2011). Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei hätten auf der Polizeiwache Neufeld die am Vortag vorbereiteten Verfügungen ohne weiteres mit einer Kurzbegründung in Stichworten ergänzen können.

3.3 Entgegen der Vorinstanz ändert hieran nichts, dass die Geschehnisse im Bericht des Gesamteinsatzdienstleiters vom 12. Oktober 2011 und aufgrund der übrigen Akten hinreichend dokumentiert sind (vgl. angefochtener Entscheid, S. 10 ff.): Gemäss Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG muss die Begründung grundsätzlich in der Verfügung selbst enthalten sein; gegebenenfalls kann auch ein Verweis (z.B. auf ein

Sitzungsprotokoll) genügen (vgl. BVR 2013 S. 443 E. 3.1.1, 2011 S. 220 [VGE 2009/339 vom 23.9.2010] nicht publ. E. 2.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 52 N. 5). In gewissen Konstellationen ist es aufgrund der Umstände des Verfahrens ausreichend, wenn die Begründung oder zumindest deren wesentlicher Teil nachträglich beigebracht wird (z.B. Begründung von Prüfungsentscheiden; vgl. BVR 2012 S. 326 E. 4.1 mit Hinweisen). Bei Fernhaltungen muss die Polizei, operiert sie mit vorgedruckten, standardisierten Verfügungsformularen, diese Formulare vor der Aushändigung mit einer auf den konkreten Einzelfall bezogenen Begründung ergänzen. Nur wenn die Umstände dies nicht erlauben, können Begründung und Dokumentation, was namentlich beweismässig entscheidend sein kann, auch im Anschluss an den Polizeieinsatz nachgeliefert werden, sei es in der Form einer schriftlichen Ergänzung zum ausgehändigten Verfügungsformular oder in der Form eines Polizeirapports (vgl. BVR 2009 S. 385 E. 5, insb. E. 5.7). Vorliegend stand aber nicht mehr die unmittelbare Gefahrenabwehr in Frage (vgl. vorne E. 2.2). Vielmehr befanden sich die betroffenen Personen bereits auf der Polizeiwache Neufeld und es ging um die Begründung von Fernhalteverfügungen mit Wirkung für die Zukunft. Die Umstände hätten es daher ohne weiteres zugelassen, die Formulare mit den nötigen Elementen zu ergänzen (vgl. auch hinten E. 8.4).

3.4 Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz die Verletzung der Begründungspflicht durch die Kantonspolizei zu Unrecht verneint.

4.

4.1 Nach Ansicht der Beschwerdeführenden sind die Fernhalteverfügungen sodann in weiterer Hinsicht formell fehlerhaft. Zunächst machen sie geltend, es sei unklar, welche Behörde die Fernhalteverfügungen erlassen habe (Beschwerde, S. 5 f.). Die Vorinstanz hält dem entgegen, die Kantonspolizei sei mit Fettschrift hervorgehoben, was zur Identifizierung als verfügende Behörde genüge (angefochtener Entscheid, S. 6). – Eine Verfügung muss die Bezeichnung der verfügenden Behörde enthalten. Damit wird für die Betroffenen ersichtlich, welches Gemeinwesen mit ihnen ein Rechtsverhältnis zu regeln beansprucht und welche Behörde das Gemeinwesen vertritt (vgl. Art. 52 Abs. 1 Bst. a VRPG; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 52 N. 3; Markus Müller, Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2011, S. 115). Auf den Fernhalteverfügungen ist die verfügende Behörde wie folgt bezeichnet: Oben links

steht fettgedruckt «Kantonspolizei», darunter folgen mit normaler Schrift die Angaben «Regionalpolizei Bern» und «Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern» (act. 3B pag. 22-39). Anders als die Beschwerdeführenden meinen, wird durch das Voranstellen der «Kantonspolizei» mit Fettdruck deutlich, welches die für die Verfügung verantwortliche Behörde ist. Zudem wurden die Beschwerdeführenden von Kräften der Kantonspolizei auf die Polizeiwache Neufeld überstellt und befragt (vgl. Bericht des Gesamteinsatzleiters der Regionalpolizei vom 12.10.2011 [act. 3C pag. 1 ff.], S. 4, sowie exemplarisch act. 3C pag. 21-25), weshalb sie auch aus den Umständen schliessen mussten, dass die Verfügungen von der Kantonspolizei erlassen wurden. Die Vorinstanz kam damit zu Recht zum Schluss, die verfügende Behörde sei vorschriftsgemäss bezeichnet.

4.2 Die Beschwerdeführenden halten dafür, die Adressatin bzw. der Adressat der jeweiligen Verfügung sei zu wenig genau bezeichnet (Beschwerde, S. 8). – In Verfügungen und Entscheiden sind die Adressatinnen und Adressaten zu bezeichnen, mit denen ein Rechtsverhältnis geregelt wird (vgl. Art. 52 Abs. 1 Bst. e VRPG). Falsche Schreibweisen von Namen, falsche Adressangaben oder das Nennen eines Pseudonyms schaden nicht, sofern die angesprochenen Personen individualisierbar sind und aufgrund der Umstände erkennen müssen, dass sie angesprochen sind. Nur wenn die Anschriften so lücken- oder fehlerhaft sind, dass diese Anforderungen nicht erfüllt sind, ist der Verwaltungsakt gegenüber den nicht genügend bezeichneten Personen ungültig (vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 52 N. 17; vgl. auch VGE 21285 vom 18.2.2002, E. 4d). Die Adressatin oder der Adressat ist auf der jeweiligen Fernhalteverfügung mit Namen, Vornamen und Geburtsdatum bezeichnet (vgl. act. 3B pag. 22-39). Die betroffenen Personen sind damit hinreichend individualisiert. Zudem wurden ihnen die Verfügungen persönlich ausgehändigt (vgl. auch E. 2.3.1 hiervor). Die Beschwerdeführenden konnten daher ohne weiteres erkennen, dass die Kantonspolizei ein Rechtsverhältnis mit ihnen regelte. Weshalb die Verfügungen aus diesem Grund fehlerhaft sein sollen, ist nicht ersichtlich.

4.3 Die Beschwerdeführenden beanstanden, die Fernhalteverfügungen seien nicht korrekt datiert und unterzeichnet (vgl. Beschwerde, S. 6 f. und 8).

4.3.1 Es trifft zu, dass eine Verfügung unter anderem das Datum und die Unterschrift enthalten muss (Art. 52 Abs. 1 Bst. f und g VRPG). Nach dem auch für das VRPG massgebenden allgemeinen materiellen Verfügungsbegriff sind Verfügungen im Wesentlichen behördliche Einzelfallanordnungen, die sich auf öffentliches Recht (des

Kantons) stützen und Rechtswirkungen erzeugen (vgl. auch Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG; SR 172.021]). In welche äussere Form eine Anordnung gekleidet ist und wie sie bezeichnet wird, spielt für ihre Qualifikation als Verfügung keine Rolle. Auch ein in Briefform gefasstes Schreiben kann eine Verfügung darstellen. Unerheblich für die Qualifikation als Verfügung ist ferner, ob eine schriftliche behördliche Äusserung alle Elemente gemäss Art. 52 Abs. 1 VRPG enthält oder ob einzelne davon fehlen. Die Verfügungsform ist mithin vom Verfügungsbegriff zu trennen (vgl. zum Ganzen BVR 2013 S. 423 E. 2.2, 2011 S. 564 E. 2.3.1, 2010 S. 557 E. 2.2, 2009 S. 458 E. 3.3). – Es ist unbestritten, dass die Kantonspolizei mit den Fernhaltungen Verfügungen im materiellen Sinn getroffen hat. Zu diesem Zweck hat sie den Beschwerdeführenden einerseits je eine «Fernhalteverfügung mit Perimeter» ausgehändigt. Andererseits hat sie mit dem Formular «Fernhalteverfügung» «alle „fehlenden“ Angaben für eine Fernhalteverfügung erfasst» (Bericht des Gesamteinsatzleiters der Regionalpolizei vom 12.10.2011 [act. 3C pag. 1 ff.], S. 4). Die angeordneten Fernhaltungen sind damit mit den «Fernhalteverfügungen mit Perimeter» in Verbindung mit den Formularen «Fernhalteverfügung» schriftlich festgehalten worden. Die beiden Dokumente sind somit Bestandteile der gleichen verfügungsmässigen Anordnung.

4.3.2 Auf den Formularen «Fernhalteverfügung» ist handschriftlich vermerkt, dass diese am 4. September 2011 eröffnet und den betroffenen Personen ausgehändigt worden sind (vgl. exemplarisch act. 3C, pag. 20). Damit sind die Verfügungen mit einem korrekten Datum versehen. Zusätzlich ist sowohl auf dem Formular «Fernhalteverfügung» als auch auf dem Schriftstück «Fernhalteverfügungen mit Perimeter» das Datum vom 3. September 2011 vorgedruckt. Dieses Datum bezeichnet den Zeitpunkt der Erstellung der Dokumente am Vortag. Die doppelte Datumsangabe mag zwar unschön sein. Da die Verfügung aber auch das richtige Datum (4.9.2011) trägt und die Beschwerdeführenden – ihnen wurden die Verfügungen am 4. September 2011 auf dem Polizeiposten persönlich übergeben (vgl. vorne E. 2.3.1) – zudem dass richtige Erlassdatum kannten, fällt dieser Umstand nicht weiter ins Gewicht.

4.3.3 Die Formulare «Fernhalteverfügung» sind je von der zuständigen Mitarbeiterin oder dem zuständigen Mitarbeiter der Polizei unterzeichnet worden (vgl. exemplarisch act. 3C, pag. 20). – Die Kompetenz zum Erlass einer Fernhalteverfügung ist im hier noch massgebenden Dienstbefehl (DBF) 80001 des Kommandanten der Kantonspolizei vom 1. Januar 2011 betreffend Anhaltung, vorläufige Festnahme,

polizeilicher Gewahrsam, Wegweisung und Fernhaltung geregelt (zur Massgeblichkeit des DBF vgl. Art. 29 Abs. 1 PolG, Art. 19 Abs. 2 Bst. a der Direktionsverordnung vom 28. Februar 2011 über die Delegation von Befugnissen der Polizei- und Militärdirektion [DeIDV POM; BSG 152.221.141.1] sowie Ziff. 11.2 des Reglements der Kantonspolizei «Organisation und Führung der Kantonspolizei Bern», von der POM am 7.7.2006 genehmigt). Demnach können Anhaltungen und Wegweisungen durch die Polizistinnen und Polizisten in eigener Verantwortung durchgeführt werden. Alle Fälle von vorläufiger Festnahme und polizeilichem Gewahrsam sind – wenn sie länger als drei Stunden dauern – durch den örtlich zuständigen Linienvorgesetzten der Kaderstufe 2 oder bei dessen Abwesenheit durch die entsprechende Stellvertretung zu genehmigen. Für Fernhaltungen geltend die gleichen Zuständigkeiten (Ziff. 7.1 Abs. 1, 2 Satz 1 und Abs. 4; die gleiche Regelung enthält im Übrigen der heute geltende Dienstbefehl vom 1.7.2013). Die Fernhalteverfügungen sind durch die zuständige Polizistin bzw. den zuständigen Polizisten unterzeichnet und den Beschwerdeführenden ausgehändigt worden (vgl. exemplarisch act. 3C pag. 20). Sie sind damit ordnungsgemäss unterschrieben, zumal an der Genehmigung der Fernhaltungen durch den damals zuständigen Einsatzleiter nicht gezweifelt werden kann (vgl. etwa dessen Bericht vom 12.10.2011 [act. 3C pag. 1], S. 4).

4.3.4 Der Vorwurf, die Verfügungen seien nicht datiert und unterzeichnet, geht damit ins Leere und die Beschwerde erweist sich insoweit als unbegründet. Indessen ist zu beachten, dass den einzelnen Beschwerdeführenden einzig das Dokument «Fernhalteverfügung mit Perimeter», nicht aber auch das Formular «Fernhalteverfügung» ausgehändigt worden ist (vgl. Bericht des Gesamteinsatzleiters der Regionalpolizei vom 12.10.2011 [act. 3C pag. 1 ff.], S. 4, sowie exemplarisch act. 3C pag. 20). Den Beschwerdeführenden ist somit nur ein Teil der Fernhalteverfügungen eröffnet worden. Hierin liegt eine unvollständige und damit mangelhafte Eröffnung derselben (vgl. VGE 2013/158 vom 5.12.2013, E. 4.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 44 N. 25). Den Beschwerdeführenden ist daraus aber kein Rechtsnachteil erwachsen (vgl. Art. 44 Abs. 6 VRPG). Sie waren sich der Tragweite der angeordneten Fernhaltungen bewusst und auch ohne weiteres in der Lage, die Verfügungen rechtzeitig und sachgerecht anzufechten. Sie sind somit durch den Fehler nicht irregeführt oder benachteiligt worden.

5.

Die Beschwerdeführenden rufen schliesslich mehrere Grundrechte an, die ihrer Ansicht nach durch die Fernhalteverfügungen verletzt wurden (Beschwerde, S. 10 ff.). – Die Fernhaltungen ergingen im Anschluss an eine politische Kundgebung gegen die Wiederinbetriebnahme des KKM und dessen Wiederanschluss an das Stromnetz (vgl. vorne Bst. A und E. 3.2). Kundgebungen auf öffentlichem Grund unterstehen der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit nach Art. 16 und 22 BV bzw. Art. 17 Abs. 1 und Art. 19 KV (vgl. auch Art. 10 und 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK; SR 0.101]). Art. 16 BV räumt jeder Person das Recht ein, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten. Die Versammlungsfreiheit gemäss Art. 22 BV gewährleistet den Anspruch, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben. Zu den Versammlungen gehören unterschiedlichste Arten des Zusammenfindens von Menschen im Rahmen einer gewissen Organisation mit einem weit verstandenen gegenseitig meinungsbildenden oder meinungsäussernden Zweck. Insoweit sind nicht nur verbale Kundgebungsformen grundrechtlich geschützt, sondern auch andere kommunikative «Inszenierungen», sofern die gewählte Form dazu dient, öffentliche Aufmerksamkeit für den eigenen politischen Standpunkt zu gewinnen und dadurch am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung teilzuhaben. Die entsprechenden Grundrechte der Kantonsverfassung bzw. der Europäischen Menschenrechtskonvention reichen – gegebenenfalls unter Ausnahme von Art. 19 Abs. 2 KV (expliziter [bedingter] Anspruch auf Bewilligung der Kundgebung) – nicht über diese Garantien hinaus (vgl. zum Ganzen BVR 2010 S. 209 E. 3 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 132 I 256 E. 3, S. 49 E. 5.3, 127 I 164 E. 3; BVR 2005 S. 97 E. 6.5). Indem die Vorinstanzen den Beschwerdeführenden als Reaktion auf die politisch motivierte Kundgebung vom 4. September 2011 das Betreten eines Gebiets um das KKM befristet verboten und auf diese Weise künftige Kundgebungen an diesem Ort für die Dauer der Fernhaltung verunmöglicht haben, haben sie in den Schutzbereich der Meinungsäusserungs- sowie der Versammlungsfreiheit eingegriffen. Befristete Betretungsverbote wie das hier strittige greifen nach der Rechtsprechung sodann in den Schutzbereich der persönlichen Freiheit (Bewegungsfreiheit) nach Art. 10 Abs. 2 BV bzw. Art. 12 Abs. 1 KV ein (vgl. BGE 140 I 2 E. 11.1). Die Betroffenen können sich ausserdem auf das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 10 Abs. 1 Satz 1 KV sowie das

Willkürverbot nach Art. 9 BV bzw. Art. 11 Abs. 1 KV berufen (vgl. BGE 132 I 49 E. 5.4; BVR 2005 S. 97 E. 6.3).

6.

6.1 Freiheitsrechte können nach Massgabe von Art. 36 BV eingeschränkt werden (vgl. BGE 138 II 173 E. 7.1, 132 I 256 E. 4 [einleitend], S. 49 E. 6 [einleitend]; BVR 2005 S. 97 E. 6.6). Demnach bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage und müssen durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein (Abs. 1-3). Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar (Abs. 4; vgl. auch Art. 28 KV). – Die Fernhaltungen stützen sich auf Art. 29 Abs. 1 Bst. b PolG (vgl. act. 3B, pag. 22-39; Vernehmlassung vom 4.11.2011, S. 2 [Akten POM, pag. 18]). Nach dieser Bestimmung kann die Kantonspolizei Personen von einem Ort vorübergehend wegweisen oder fern halten, wenn der begründete Verdacht besteht, dass sie oder andere, die der gleichen Ansammlung zuzurechnen sind, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören. Die Bestimmung bietet eine hinreichende gesetzliche Grundlage zur Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen, sofern sie im Einzelfall auf der Stufe der Rechtsanwendung hinreichend konkretisiert wird (vgl. BVR 2014 S. 5 E. 2.2, 2012 S. 225 E. 3.2.1, 2009 S. 385 E. 2.2, 2005 S. 97 E. 7.4; BGE 132 I 49 E. 6). Art. 29 Abs. 1 Bst. b PolG findet auf alle Menschen und damit auch auf die Beschwerdeführenden Anwendung. Die Bestimmung richtet sich nicht an bestimmte Personen oder Personengruppen wie etwa Angehörige der Drogen- oder Alkoholszene oder Fussballfans (vgl. BVR 2009 S. 385 E. 2.2, 2005 S. 97 E. 6.2.4).

6.2 Die Beschwerdeführenden machen geltend, es sei vorliegend zu keiner Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gekommen, welche die verfügten Fernhaltungen rechtfertige. Die Kundgebung habe an einem Sonntag in einem vom Personenverkehr nicht frequentierten Gebiet stattgefunden; weder der Werkverkehr des KKM noch der übrige Strassenverkehr seien gestört worden. Die Zufahrt zum KKM sei stets gewährleistet gewesen und es seien auch keine Passantinnen oder Passanten behindert worden (vgl. Beschwerde, S. 11). Die Vorinstanz führt aus, wegen der Strassenblockaden seien die Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer zum Umkehren gezwungen gewesen und das KKM habe nicht mehr erreicht werden können. Die Fernhaltung der an der Sitzblockade beteiligten Personen sei erforderlich

gewesen, um eine Wiederholung der Aktion während der Dauer der Wartungsarbeiten im KKM zu verhindern (angefochtener Entscheid, S. 14 f.).

6.3 Aus dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte von Art. 29 Abs. 1 Bst. b PolG erhellt, dass Zweck dieser Bestimmung der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ist (vgl. BVR 2005 S. 97 E. 4.3 und 8.1). Die öffentliche Ordnung umfasst die sog. Polizeigüter, zu denen namentlich der Verkehr auf öffentlichem Grund zählt (vgl. BVR 2010 S. 209 E. 5.1.2; BGE 127 I 164 E. 3b S. 170, 107 Ia 292 E. 3; Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif, Bd. 1, 3. Aufl. 2012, S. 766 ff.; vgl. auch Art. 237 des Schweizerischen Strafgesetzbuches [StGB; SR 311.0]). Die Vorinstanz geht damit zu Recht von einem durch Art. 29 Abs. 1 Bst. b PolG geschützten öffentlichen Interesse aus, dass der Verkehr auf der Gemeindefstrasse ungehindert zirkulieren kann. Ein öffentliches Interesse besteht ausserdem am dauernden und ungehinderten Zugang zum KKM zur Sicherstellung des Betriebs (vgl. auch Art. 239 StGB und dazu Gerhard Fiolka, in Basler Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 239 StGB N. 2 ff.) sowie der Revisions- und Ausbesserungsarbeiten. Zudem müssen die Rettungs- und Einsatzkräfte jederzeit und rasch zum Kraftwerk gelangen können. Die Behauptung der Beschwerdeführenden, die Zufahrt zum KKM sei stets gewährleistet gewesen, ist nicht glaubhaft: Sie führen selber aus, dass ein Teil der Demonstrierenden die Sitzkumgebung von der Zufahrtstrasse zum KKM auf die Staumauer beim Wasserkraftwerk verlegt hat (vgl. Beschwerde, S. 4). Zudem war es das erklärte Ziel der Aktion «...», den Zugang zum KKM zu «versperren» (vgl. ...). Es besteht kein Grund, die Angaben der Kantonspolizei, wonach der Zugang zum KKM gänzlich blockiert war (vgl. Bericht vom 12.10.2011 [act. 3C pag. 1 ff.], S. 3), in Zweifel zu ziehen. Ebenso wenig überzeugt die Behauptung der Beschwerdeführenden, es sei zu keinen Störungen des Personenverkehrs gekommen. Das Ziel der Protestaktion, die Zu- und Wegfahrt zum KKM zu verhindern, war zwangsläufig mit Verkehrsbeeinträchtigungen verbunden. Die Kantonspolizei musste denn auch den Verkehr in diesem Gebiet umleiten (vgl. Bericht vom 11.10.2011 [act. 3C pag. 1 ff.], S. 7). Fehl geht schliesslich das Argument, der Werkverkehr sei nicht gestört worden, da die Demonstration an einem Sonntag stattgefunden habe. Die Revisionsarbeiten wurden während den Wochenenden weitergeführt (vgl. Bericht vom 11.10.2011 [act. 3C pag. 1 ff.], S. 6), weshalb das KKM jederzeit erreichbar sein musste. Mit den angeordneten Fernhaltungen war bezweckt, eine Wiederholung der Aktion und eine erneute (vollständige) Blockierung der Zufahrt zum KKM zu verhindern. Die Vorinstanz

hat daher zu Recht das Vorliegen der Voraussetzungen nach Art. 29 Abs. 1 Bst. b PolG und damit ein öffentliches Interesse an den Grundrechtseingriffen bejaht.

6.4 Zu prüfen bleibt die Verhältnismässigkeit der Fernhaltung.

6.4.1 Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen (oder privaten) Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkungen als zumutbar erweist. Notwendig ist eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation. Eine Massnahme ist unverhältnismässig, wenn das Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff erreicht werden kann (vgl. BGE 140 I 2 E. 9.2.2; BVR 2013 S. 105 E. 5.1, je mit zahlreichen Hinweisen). – Unbestrittenermassen sind die angeordneten Betretungsverbote zur Durchsetzung der auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interessen geeignet. Die Beschwerdeführenden sind aber der Meinung, die Verbote seien in zeitlicher, sachlicher und örtlicher Hinsicht nicht notwendig bzw. nicht das mildest mögliche Mittel (vgl. Beschwerde, S. 11 f.). Strittig ist damit die Erforderlichkeit der angeordneten Massnahme.

6.4.2 Nach Ansicht der Vorinstanz ist allein das Verbot, den Verkehr auf den öffentlichen Strassen zu behindern, als mildere Massnahme nicht in Betracht gekommen. Das Risiko sei zu hoch gewesen, dass die Beschwerdeführenden den planmässigen Fortgang der Revisionsarbeiten im KKM erneut hätten stören können (angefochtener Entscheid, S. 17). Diese Beurteilung ist nicht zu beanstanden: Es war das erklärte Ziel der «...», die «erneute Inbetriebnahme» des KKM zu verhindern (vgl. ...). Nach den Vorfällen vom 4. September 2011 konnte nicht ausgeschlossen werden, dass die Beschwerdeführenden die Sitzblockade wiederholen würden oder eine andere Aktion durchführen könnten, um ihr Ziel zu erreichen. Es war daher angezeigt, die Beschwerdeführenden für eine gewisse Zeit vom Gebiet um das KKM fernzuhalten, um die Gefahr einer weiteren Blockierung der Zufahrtsstrassen abzuwenden. Unter den genannten Umständen sind auch bloss Weisungen, bestimmte Handlungen zu unterlassen, kein hinreichendes Mittel. Das gewichtige öffentliche Interesse an der Fernhaltung der Beschwerdeführenden vom Gebiet um das KKM überwiegt das Interesse an der Durchführung von weiteren Aktionen in unmittelbarer Nähe des Kraftwerks. Auch das Interesse der Beschwerdeführenden, das Gebiet um das KKM zu anderen Zwecken (z.B. zur Erholung) betreten zu können, ändert daran nichts. Die von der Fernhaltung Betroffenen machen auch nicht geltend, im Gebiet zu wohnen oder aus beruflichen Gründen darauf angewiesen zu sein, dieses zu betreten.

6.4.3 Die Fernhaltungen waren bis zum Abschluss der Revisionsarbeiten und der geplanten Wiederinbetriebnahme des KKM Ende September 2011 befristet (vgl. angefochtener Entscheid, S. 16; Bericht vom 11.10.2011 [act. 3C pag. 1 ff.], S. 4). Die Dauer der Fernhaltungen ist aufgrund der Absichtserklärung, den Wiederanschluss des KKM an das Stromnetz zu verhindern und den Protest notfalls tagelang aufrechtzuerhalten, nicht zu beanstanden (vgl. ...). Die Fernhaltung während insgesamt 26 Tagen (4.9.-30.9.2011) ist ohne weiteres auch als «vorübergehend» im Sinn von Art. 29 Abs. 1 Bst. b PolG zu betrachten (vgl. BVR 2005 S. 97 E. 9.4; VGE 22212 vom 14.7.2005, E. 4.4). Der Hinweis der Beschwerdeführenden auf § 34 Abs. 2 des Polizeigesetzes des Kantons Zürich vom 23. April 2007 (PolG; Gesetzessammlung 550.1), wonach «in besonderen Fällen» eine Fernhaltung für höchstens 14 Tage verfügt werden darf, ändert an dieser Beurteilung nichts.

6.4.4 Was den Fernhalteperimeter betrifft, rügen die Beschwerdeführenden, dieser umfasse ein unnötig grosses Gebiet. Insbesondere sei der Einbezug eines Abschnitts der Autobahn A1 in den Perimeter nicht notwendig (vgl. Beschwerde, S. 11 f.). Mit Blick auf den Zweck der angeordneten Fernhaltmassnahmen und die bestehende Gefährdungslage kann man sich fragen, ob es erforderlich war, ein recht weitläufiges Gebiet in den Einwohnergemeinden Mühleberg, Radelfingen und Wohlen in den Verbotssperimeter aufzunehmen; insbesondere die Hinweise der Vorinstanz auf mögliche Störungen des Autobahnverkehrs und der Bauarbeiten auf der Aare vermögen nicht ohne weiteres einzuleuchten (vgl. angefochtener Entscheid, S. 16). Allerdings bringen die Beschwerdeführenden nicht vor, dass sie in der Gestaltung ihres Alltags (z.B. Wohn- und Arbeitssituation) durch den Gebietsperimeter überhaupt berührt sind. Was den Hinweis auf Freizeitbetätigungen betrifft (vgl. Beschwerde, S. 11 f.), ist darauf hinzuweisen, dass sich in unmittelbarer Nähe der Stadt Bern weitere, ebenso bedeutende Naherholungsgebiete befinden. Im Übrigen hätte einem allfälligen begründeten Betretungsbedürfnis von einzelnen Betroffenen mit der Erteilung einer Ausnahmeerlaubnis für das Fernhaltegebiet Rechnung getragen und das Verhältnismässigkeitsprinzip auf diese Weise gewahrt werden können (vgl. etwa VGE 2010/225 vom 22.9.2010, E. 3.3 mit weiteren Hinweisen). Das pauschale Vorbringen, während der Dauer der Fernhaltung habe keine Möglichkeit bestanden, in der unmittelbaren Nähe des KKM zu demonstrieren, ist schliesslich von vornherein unbeachtlich. Wie dargelegt, rechtfertigte die Sitzblockade oder eine allfällige vergleichbare weitere Aktion das Einschreiten der Kantonspolizei. Zudem legen die Beschwerdeführenden nicht dar, wie sie durch die zeitlich und örtlich beschränkten

Fernhaltungen substanziell in ihrer Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit eingeschränkt waren. Mangels substanzieller Rügen ist auf diese Aspekte nicht weiter einzugehen.

6.5 Die angeordneten Fernhaltungen erweisen sich nach dem Gesagten als erforderlich und es ist auch nicht ersichtlich, weshalb die umstrittenen Massnahmen den Beschwerdeführenden nicht zumutbar sein sollten. Die auf dem Spiel stehenden öffentlichen Verkehrs- und Sicherheitsinteressen überwiegen die vorgebrachten Interessen der Beschwerdeführer (vgl. E. 6.3 hiervor). Es ist somit nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz die angeordneten Fernhaltungen als verhältnismässig angesehen hat.

7.

Die Beschwerdeführenden rügen schliesslich eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots nach Art. 8 Abs. 1 BV bzw. Art. 10 Abs. 1 Satz 1 KV, weil sie «ungeachtet ihrer konkreten Handlungsweisen, ungeachtet ihrer Wohnorte und ungeachtet der persönlichen Bedeutung eines ungehinderten Zugangs zum Gebiet des Perimeters alle mit der genau gleichen Fernhalteverfügung bedacht» worden seien (Beschwerde, S. 12). Auch in diesem Zusammenhang legen sie nicht dar, inwiefern der angefochtene Entscheid rechtswidrig sein soll (vgl. vorne E. 6.4.4). Selbst wenn sie je nach ihren persönlichen Lebensumständen nicht genau gleich von den Fernhaltungen betroffen waren, vermögen sie keine tatsächlichen Unterschiede (wie z.B. Wohnort oder Arbeitsweg) aufzuzeigen, welche eine differenzierte Anordnung der Fernhaltungen erfordert hätten. Abgesehen davon dürfen die rechtsanwendenden Behörden im Interesse der Praktikabilität gewisse Typisierungen vornehmen, ohne deswegen gegen das Rechtsgleichheitsgebot zu verstossen (vgl. BVR 2005 S. 97 E. 9.5).

8.

8.1 Die Prüfung der sich stellenden Grundsatzfragen (vgl. vorne E. 1.2.1) hat Folgendes ergeben: Die Fernhalteverfügungen halten in Bezug auf die damit verbundenen Grundrechtseingriffe und das Rechtsgleichheitsgebot der Rechtskontrolle

stand (vgl. vorne E. 6 und 7). Die Kantonspolizei hätte allerdings die von der Fernhaltung betroffenen Personen vor Erlass der Verfügungen anhören und die Fernhaltungen stichwortartig begründen müssen (vgl. E. 2 und 3). Zudem sind die Verfügungen mangelhaft eröffnet worden (vgl. E. 4.3.4).

8.2 Die Beschwerdeführenden verlangen mit ihrem Hauptbegehren, es sei die Nichtigkeit der Fernhalteverfügungen festzustellen. Ob Nichtigkeit vorliegt mit der Folge, dass die Verfügungen zu keinem Zeitpunkt Rechtswirkungen entfalteteten, bestimmt sich im Einzelfall nach der Evidenztheorie: Es muss ein schwerwiegender Rechtsfehler vorliegen, der Fehler muss offenkundig oder zumindest leicht erkennbar sein und die Annahme der Nichtigkeit darf nicht zu einer ernsthaften Gefährdung der Rechtssicherheit führen (vgl. BVR 2012 S. 481 E. 2.4, 2009 S. 385 E. 6, je mit Hinweisen). – Von Nichtigkeit kann hier keine Rede sein. Unter den vorliegenden Umständen (bewusster Akt des zivilen Ungehorsams, Provozieren des Polizeieinsatzes, vgl. vorne E. 3.2 und 6.2) musste den Verfügungsadressatinnen und -adressaten klar sein, was die hauptsächlichen Gründe für ihre Fernhaltung sind. Die Gehörsverletzung in Form der unterlassenen Anhörung und unzulänglichen Begründung (vorne E. 2 und 3) wiegt daher nicht schwer. Aus dem Eröffnungsfehler (vorne E. 4.3.4) ist dem Beschwerdeführer sodann wie dargelegt kein Rechtsnachteil erwachsen. Nichtigkeit fällt daher auch insoweit ausser Betracht (vgl. BVR 2012 S. 481 E. 2.4; BGE 129 I 361 E. 2.1; BGer 2A.61/2005 vom 22. März 2006, E. 2.2; VGE 2013/80 vom 18.11.2013, E. 2.3; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 49 N. 59). Das Hauptbegehren erweist sich somit als unbegründet.

8.3 Mit Eventualantrag verlangen die Beschwerdeführenden die Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Aufgrund der festgestellten Mängel (vgl. vorne E. 8.1) kamen die Fernhalteverfügungen rechtsfehlerhaft zustande. Die Vorinstanz hat dies verkannt. Die Frage nach der Heilung der Gehörsverletzung, sodass diese folgenlos bleibt (vgl. BVR 2012 S. 28 E. 2.3.5 mit Hinweisen; BGE 137 I 195 E. 2.3.2), stellt sich nicht: Grundgedanke der Heilungskonzeption ist es, aus Gründen der Prozessökonomie prozessuale Leerläufe möglichst zu vermeiden und dem Interesse der Parteien an einer raschen Behandlung der Sache Rechnung zu tragen (vgl. Michele Albertini, a.a.O., S. 458 f.; Christoph Bürki, Verwaltungsjustizbezogene Legalität und Prozessökonomie, Diss. Bern 2010, S. 105 und 128 f.). Dieser Zweck entfällt, wenn es wie vorliegend an einem aktuellen Rechtsschutzinteresse mangelt (vgl. vorne E. 1.2.2) und eine nachträgliche Korrektur der Gehörsverletzung nicht mehr

in Frage kommt. Soweit auf sie einzutreten ist (vgl. vorne E. 1.4), wird die Beschwerde daher im Sinn des Eventualantrags teilweise gutgeheissen und festgestellt, dass die Kantonspolizei Bern die Begründungspflicht sowie das Recht auf Anhörung verletzt und die Verfügungen vom 4. September 2011 fehlerhaft eröffnet hat. Soweit weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen. – Das Verwaltungsgericht gelangt zu diesem Schluss, ohne dass weitere Beweismassnahmen nötig wären. Der Antrag auf Durchführung eines Parteiverhörs (vgl. Beschwerde, S. 3) wird daher abgewiesen.

8.4 Das Verwaltungsgericht verkennt nicht, dass die Organe der Kantonspolizei oftmals unter Zeitdruck handeln müssen. Bei den hier umstrittenen (längerfristigen) Fernhaltungen ging es aber nicht mehr um die Intervention in einer akuten Konflikt- und Gefahrensituation (vgl. vorne E. 2.1). Die Anhörung der Beschwerdeführenden vor Erlass der Fernhalteverfügungen wäre daher ohne weiteres möglich gewesen und hätte weder das geplante Vorgehen der Kantonspolizei beim KKM noch die eingespielten Verfahrensabläufe auf der Polizeiwache Neufeld, wo die Identitätsfeststellungen und die Befragungen durchgeführt wurden, verzögert. Ebenso wäre es problemlos und ohne nennenswerte Verzögerung der Polizeiarbeit möglich gewesen, die am Vortag vorbereiteten Verfügungen mit einer individuellen Kurzbegründung in Stichworten zu versehen und korrekt zu eröffnen (vgl. vorne E. 3.2 und 4.3.4). Denkbar wäre auch gewesen, die längerfristigen Fernhaltungen erst einige Tage nach der Kundgebung zu verfügen und den Beschwerdeführenden zuvor Gelegenheit zu geben, sich mündlich auf dem Polizeiposten zu äussern (vgl. bereits BVR 2009 S. 385 E. 5.7).

9.

9.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegen die Beschwerdeführenden zur Hälfte. In diesem Umfang sind keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG) und hat der Kanton Bern (POM) den Beschwerdeführenden die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Kostennote des Rechtsvertreters der Beschwerdeführenden vom 16. Februar 2015 gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Im Umfang ihres Unterliegens tragen die Beschwerdeführenden die Verfahrenskosten und haben sie keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 108 Abs. 1 und 3 VRPG).

9.2 Die Kosten des Verfahrens vor der Vorinstanz sind entsprechend dem Ausgang des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht neu zu verlegen. Demnach sind die vorinstanzlichen Verfahrenskosten den Beschwerdeführenden zur Hälfte aufzuerlegen; die restlichen Kosten sind nicht zu erheben (Art. 108 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG). Der Kanton Bern (Kantonspolizei) hat den Beschwerdeführenden die Parteikosten für dieses Verfahren zur Hälfte zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Die Kostennote des Rechtsvertreters der Beschwerdeführenden vom 1. Oktober 2012 (Akten POM, pag. 32) gibt zu keinen Bemerkungen Anlass.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Soweit darauf eingetreten wird, wird die Beschwerde teilweise gutgeheissen und es wird festgestellt, dass die Kantonspolizei Bern die Begründungspflicht sowie das Recht auf Anhörung verletzt und die Verfügungen vom 4. September 2011 mangelhaft eröffnet hat. Soweit weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.
2. a) Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden den Beschwerdeführenden zur Hälfte, ausmachend Fr. 1'500.--, auferlegt. Die verbleibenden Kosten werden nicht erhoben.
b) Die Kosten des Verfahrens vor der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern in der Höhe von Fr. 1'200.-- werden den Beschwerdeführenden zur Hälfte, ausmachend Fr. 600.--, auferlegt. Die verbleibenden Kosten werden nicht erhoben.
3. a) Der Kanton Bern (Polizei- und Militärdirektion) hat den Beschwerdeführenden für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 2'569.85 (inkl. Auslagen und MWSt), zur Hälfte, ausmachend Fr. 1'284.95, zu ersetzen.
b) Der Kanton Bern (Kantonspolizei) hat den Beschwerdeführenden für das Verfahren vor der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern die Parteikosten,

bestimmt auf Fr. 3'203.30 (inkl. Auslagen und MWSt), zur Hälfte, ausmachend Fr. 1'601.65, zu ersetzen.

4. Zu eröffnen:

- den Beschwerdeführenden
- der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

und mitzuteilen:

- der Kantonspolizei Bern

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

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.