Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.579/2005 /ggs

Sitzung vom 25. Januar 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Nay, Aeschlimann, Fonjallaz,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien
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._____,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Fürsprecher Daniele Jenni,

gegen

Einwohnergemeinde Bern, vertreten durch die Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie, Nägeligasse 2, Postfach, 3000 Bern 7,
Regierungsstatthalteramt Bern, Amthaus, Hodlerstrasse 7, 3011 Bern,
Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern.
Gegenstand
Wegweisung; Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen die Zwischenverfügung der Einzelrichterin vom 14. März 2005 und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, vom 14. Juli 2005.

Sachverhalt:

A.
Anlässlich einer koordinierten Aktion der Stadtpolizei Bern wurden am 28. November 2003 in der Halle des Bahnhofs Bern die folgenden Personen angehalten und kontrolliert: A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____, H._____, I._____, J._____, K._____ und L._____.

Gleichentags erliess die Stadtpolizei Bern gestützt auf Art. 29 lit. b des Polizeigesetzes des Kantons Bern gegen jede der genannten Personen je die folgende Anordnung:
Öbgenannten Personen wird verboten, sich am oben bezeichneten Ort [Perimeter A]in Personenansammlungen

aufzuhalten, in welchen Alkohol konsumiert wird. Das Verbot gilt für eine Dauer von 3 Monaten seit Eröffnung der Verfügung.¨
Die Verfügung wurde unter Strafandrohung gemäss Art. 292 StGB gestellt. Einer allfälligen Beschwerde wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Die Verfügung bezog sich auf den Perimeter A, welcher folgende Örtlichkeiten einschliesst: Bahnhofhalle, Perrons, alle Aufgänge, RBS-Bahnhof, Bahnhofplatz, Milchgässli, Teile Bollwerk, Heiliggeistkirche, Bus-Hauptbahnhof, Tram-Hauptbahnhof, Loebegge, Burgerspital, Bubenbergplatz, Bogenschützenstrasse, Schanzenpost inkl. Kurzparkplatz, Unterführung Bubenberg, Parkterrasse (Kurzzeitparking), PTT-Postautobahnhof, Teile Schanzenstrasse.

Am 6. Dezember 2003 wurde M._____ in der Bahnhofhalle Bern angehalten und kontrolliert. Gegen ihn ordnete die Stadtpolizei Bern dasselbe Verbot an.

B.
Die genannten Personen fochten die Verfügungen bei der stadtbernischen Direktion für Öffentliche Sicherheit (DSI; heute Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie [SUE]) an. Die Direktion wies die vereinigten Beschwerden am 19. August 2004 ab und gewährte den Beschwerdeführern die unentgeltliche Rechtspflege.

In der Folge wies auch der Regierungsstatthalter von Bern mit Entscheid vom 8. Dezember 2004 die von den betroffenen Personen erhobene Beschwerde unter Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege ab.

Die Unterlegenen reichten beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern gemeinsam Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein. Die Einzelrichterin verweigerte den Beschwerdeführern mit Zwischenentscheid vom 14. März 2005 die anbegehrte unentgeltliche Rechtspflege, weil die Beschwerde im Lichte der verwaltungsgerichtlichen Praxis als erfolglos erscheine. In der Sache wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde mit Urteil vom 14. Juli 2005 ab, soweit darauf einzutreten war. Hinsichtlich der erhobenen Verfassungsrügen verwies es im Wesentlichen auf seinen Grundsatzentscheid vom 17. Mai 2004 (publiziert in BVR 2005 S. 97 und im Folgenden auf diese Weise zitiert). In Bezug auf den konkreten Sachverhalt kam es zum Schluss, dass die Voraussetzungen für die Fernhaltemassnahme gemäss dem Polizeigesetz gegeben seien. Auf die Anfechtung im Kostenpunkt, weil dem Rechtsvertreter nur zwei Drittel des Honorars zugesprochen worden waren, trat es wegen ungenügender Begründung nicht ein.

C.
Gegen die Zwischenverfügung der Einzelrichterin vom 14. März 2005 und das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 14. Juli 2005 haben die vorgenannten Personen beim Bundesgericht am 14. September 2005 staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Im Hauptpunkt rügen sie Verletzungen der Menschenwürde, der Bewegungsfreiheit, der Versammlungsfreiheit, des Anspruchs auf Nichtdiskriminierung aufgrund der Lebensform, der Rechtsgleichheit und des Anspruchs auf willkürfreies staatliches Handeln, wie sie durch Bundes- und Kantonsverfassung gewährt sind. Den Zwischenentscheid erachten sie als abwegig. Im Einzelnen stellen sie folgende Begehren:
1. Die Beschwerdegegenstände 1 und 2 (Urteil vom 14. Juli 2005 und Zwischenverfügung vom 14. März 2005) seien aufzuheben.
2. Den Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern sei für das gegenwärtige Verfahren das Recht auf unentgeltliche Prozessführung einzuräumen und es sei ihnen der unterzeichnete Anwalt als amtlicher Rechtsvertreter beizuordnen.
3. Den Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern sei für das Verfahren vor der letzten kantonalen Instanz das Recht auf unentgeltliche Prozessführung einzuräumen und es sei ihnen der unterzeichnete Anwalt als amtlicher Rechtsvertreter beizuordnen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge für das gegenwärtige Verfahren sowie für die Verfahren vor der letzten kantonalen Instanz und vor den kantonalen und städtischen Vorinstanzen.
Auf die Begründung im Einzelnen ist in den Erwägungen einzugehen.

Die Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie für die Stadt Bern und der Regierungsstatthalter beantragen unter Verzicht auf eine Vernehmlassung die Abweisung der Beschwerde. Denselben Antrag stellt in seiner

Stellungnahme das Verwaltungsgericht.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
Die Beschwerdeführer fechten mit ihrer Beschwerde sowohl das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 14. Juli 2005 wie auch die Zwischenverfügung der Einzelrichterin vom 14. März 2005 an. Mit der selbständig eröffneten Zwischenverfügung ist den Beschwerdeführern die unentgeltliche Rechtspflege verweigert worden. Diese hätte nach Art. 87 Abs. 2 OG selbständig angefochten werden können (vgl. BGE 129 I 129 E. 1.1 S. 131, 129 I 281 E. 1.1 S. 283). Gemäss Art. 87 Abs. 3 OG kann dagegen auch im Rahmen der Anfechtung des Endurteils Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde erweist sich unter dem Gesichtswinkel von Art. 86 und 87 OG als zulässig.

Die staatsrechtliche Beschwerde ist grundsätzlich kassatorischer Natur; mit ihr kann lediglich die Aufhebung des angefochtenen Entscheides verlangt werden (vgl. BGE 129 I 129 E. 1.1 S. 131). Soweit die Beschwerdeführer mit ihrem Antrag Ziff. 3 mehr als die Aufhebung und eine eigentliche Anordnung durch das Bundesgericht verlangen, kann auf ihre Beschwerde nicht eingetreten werden.

Mit Antrag Ziff. 4 verlangen die Beschwerdeführer u.a., dass sie in den Verfahren vor der Direktion und vor dem Regierungsstatthalter von Kosten befreit und voll entschädigt werden. Das Verwaltungsgericht ist mangels hinreichender Begründung in diesem Punkte auf die Beschwerde nicht eingetreten (E. 5.1). Vor Bundesgericht machen die Beschwerdeführer insoweit keine formelle Rechtsverweigerung geltend. Sie legen nicht dar, dass das Verwaltungsgericht damit gegen Verfahrensrechte verstossen habe (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Deshalb kann auf Antrag Ziff. 4 nicht eingetreten werden.

Die Beschwerdeführer sind von den umstrittenen Wegweisungsverfügungen persönlich betroffen. Da die Wegweisungsverfügungen vollzogen sind, besteht kein aktuelles Interesse an der Anfechtung des Entscheides des Verwaltungsgerichts. Das Bundesgericht sieht indes vom Erfordernis des aktuellen Interesses im Sinne von Art. 88 OG ab, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfene Frage jederzeit und unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnte, an ihrer Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige verfassungsgerichtliche Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre (vgl. BGE 127 I 164 E. 1a S. 166, 131 II 670 E. 1.2 S. 674). Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall gegeben.

Es ist im entsprechenden Sachzusammenhang zu prüfen, ob die Beschwerde den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügt.

Demnach ist unter den genannten Vorbehalten auf die Beschwerde einzutreten.

2.
2.1 Die umstrittenen Wegweisungsverfügungen der Stadtpolizei stützen sich auf Art. 29 lit. b des Polizeigesetzes des Kantons Bern vom 8. Juni 1997 (Polizeigesetz, PolG, BSG 551.1; Art. 29 lit. b PolG entspricht in der seit dem 3. Juni 2005 geltenden Fassung Art. 29 Abs. 1 lit. b). Im Kapitel Ṗolizeiliche Massnahmen und polizeilicher Zwangdes Polizeigesetzes findet sich der Abschnitt Ṗolizeiliche Massnahmen.. Dieser enthält die folgende Bestimmung:
Art. 29 - Wegweisung, Fernhaltung
Die Polizei kann Personen von einem Ort vorübergehend wegweisen oder fernhalten, wenn
a) sie ernsthaft und unmittelbar gefährdet sind;
b) der begründete Verdacht besteht, dass sie oder andere, die der gleichen Ansammlung zuzurechnen sind, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören;
c) sie Einsätze zur Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere durch Polizeikräfte, Feuerwehr oder Rettungsdienste behindern;
d) sie die Polizei an der Durchsetzung vollstreckbarer Anordnungen hindern oder stören oder sich einmischen

oder
e) sie die Erfüllung polizeilicher Aufgaben vereiteln oder zu vereiteln versuchen.

2.2 Das Verwaltungsgericht hat die Entstehung von Art. 29 lit. b PolG in seinem Grundsatzentscheid nachgezeichnet (BVR 2005 S. 97 E. 4.3). Danach brachte das neue Polizeigesetz in organisationsrechtlicher und materieller Hinsicht wesentliche Änderungen und Neuerungen. Das Gesetz enthält namentlich Bestimmungen zu den polizeilichen Standardmassnahmen und zum polizeilichen Zwang. Die Bestimmung von Art. 29 lit. b PolG war in der ursprünglichen Vorlage nicht enthalten und wurde im Laufe der parlamentarischen Beratung eingefügt. Sie sollte im Dienste der Bekämpfung der Drogenszene und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit stehen, aber zudem auch auf andere Gruppen, insbesondere Skinheads oder Hooligans angewendet werden können. Abgelehnt wurde die Ergänzung, wonach Wegweisungen nur bei Verdacht auf eine ërhebliche Gefährdung oder Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sollten angeordnet werden können.

3.
Die Beschwerdeführer werfen dem Verwaltungsgericht Rechtsverweigerung und eine unrichtige bzw. unvollständige Sachverhaltsfeststellung vor und machen insbesondere geltend, dieses habe nicht dargelegt, inwiefern sie einer Ansammlung angehörten, dass sie erheblich Alkohol konsumierten, in welchem Ausmass Abfall und Flaschen herumlagen und sie dafür verantwortlich waren und inwiefern sie (über den allgemein hohen Lärmpegel in der Bahnhofunterführung) Lärm verursachten.

In ihren Verfügungen vom 28. November 2003 bzw. 6. Dezember 2003 hat die Stadtpolizei den Sachverhalt wie folgt umschrieben:
Änlässlich einer koordinierten Aktion in der Bahnhofhalle, wurde die obgenannte Person mit 12 weiteren Randständigen festgenommen. Die Gruppierung hatte sich beim Stein versammelt und grösstenteils erheblich dem Alkohol zugesprochen. Dabei entstand eine grosse Unordnung mit Abfall und leeren Alkoholflaschen aller Art. Vor unserem Eintreffen herrschte zudem ein lauter Lärmpegel und zahlreiche Passanten nahmen am Verhalten der Gruppierung Anstoss.¨
Änlässlich einer Personenkontrolle bei den Steinen in der Bahnhofhalle wurde M._____ mit einer Dose Bier und mit weiteren sechs Szenengängern (Alkoholiker) angetroffen. Da sich mehrere Personen am verursachten Saufgelage mit viel Unrat (Flaschen, Abfall) störten, wurde M._____ zwecks Kontrolle und Ausstellen von Perimeter auf den PP Bhf gebracht. Trug Bargeld von SFr. 5.15, aber keine BM auf sich. Nach Kontrolle entlassen.¨
Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid im Einzelnen dargelegt, weshalb es die Tatbestandselemente für die Anwendung von Art. 29 lit. b PolG als gegeben erachtete. Es verwies darauf, dass gewisse Umstände wie etwa die Zugehörigkeit zu einer Ansammlung nicht eigentlich bestritten worden waren. Es führte gestützt auf die Polizeirapporte hinsichtlich der Beschwerdeführer 1 - 12 insbesondere aus, dass sich die Beschwerdeführer in einer Gruppierung beim Stein und damit in einer Ansammlung aufgehalten und grösstenteils erheblich Alkohol konsumiert hätten, dass unbestrittenermassen Abfall und leere Alkoholflaschen aller Art herumgelegen seien und damit eine grosse Unordnung entstanden sei, dass grosser Lärm und ein lauter Lärmpegel geherrscht habe und dass schliesslich zahlreiche Passanten am Verhalten der Beschwerdeführer Anstoss genommen hätten. In Bezug auf den Beschwerdeführer 13 hat das Verwaltungsgericht in Übereinstimmung mit dem Polizeirapport festgehalten, dass sich mehrere Personen am verursachten Saufgelage mit viel Unrat gestört hätten.
Die Polizeiorgane haben mit Blick auf die individuell eröffneten Verfügungen und die Tatbestandsvoraussetzungen für die Anwendung des offen formulierten Art. 29 lit. b PolG den Sachverhalt in hinreichender Form darzulegen, wie das Verwaltungsgericht ausführte (BVR 2005 S. 97 E. 7.4). Gestützt darauf stellt das Verwaltungsgericht den seinem Entscheid zugrunde liegenden Sachverhalt fest. Es hat sich im angefochtenen Entscheid mit den Sachverhaltseinwänden der Beschwerdeführer auseinandergesetzt und im Einzelnen dargelegt, welche Sachverhaltselemente es als gegeben erachtete. Von einer formellen Rechtsverweigerung oder Gehörsverweigerung kann daher von vornherein nicht gesprochen werden. Die Beschwerdeführer setzen sich mit der Begründung des Verwaltungsgerichts nicht näher auseinander und legen nicht substantiiert dar, inwiefern der Sachverhalt willkürlich festgestellt worden sein soll (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG); sie beschränken sich darauf,

die Sachverhaltsannahmen des Verwaltungsgerichts in unzureichender und appellatorischer Weise in Zweifel zu ziehen. In diesem Punkte ist die Beschwerde daher abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Demnach ist für die verfassungsgerichtliche Prüfung der umstrittenen Wegweisungs- und Fernhalteverfügungen von dem vom Verwaltungsgericht festgestellten Sachverhalt mit den hiervor angeführten Elementen - die sich in Bezug auf die Beschwerdeführer 1 - 12 und hinsichtlich des Beschwerdeführers 13 nicht wesentlich unterscheiden - auszugehen.

4.
Die Beschwerdeführer machen mit ihrer Beschwerde geltend, dass sowohl die Bestimmung von Art. 29 lit. b PolG als solche wie auch deren Anwendung im vorliegenden Fall gegen die Verfassung verstiessen.

Mit der staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen Einzelakt kann die Verfassungswidrigkeit der zur Anwendung gelangten kantonalen Norm gerügt werden (sog. inzidente oder akzessorische Normkontrolle). Das Bundesgericht prüft dabei die Verfassungsmässigkeit der beanstandeten Norm nicht generell auf alle möglichen Konstellationen hin, sondern nur unter dem Gesichtswinkel der Anwendung auf den konkreten Fall; soweit die Beschwerdeführer Art. 29 lit. b PolG einer abstrakten Kritik unterziehen, kann darauf nicht eingetreten werden. Wenn sich die Verfassungsrüge als begründet erweist, hebt das Bundesgericht daher nicht die beanstandete Norm als solche, sondern lediglich den gestützt auf sie ergangenen Anwendungsakt auf (BGE 131 I 313 E. 2.2 S. 315, 128 I 102/105 E. 3, 124 I 289/291 E. 2, 114 Ia 50 E. 2a S. 52).

5.
Die Beschwerdeführer rufen mehrere bundes- oder kantonalrechtlich garantierte Grundrechte an. Vorerst ist zu prüfen, ob und inwiefern diese miteinander konkurrierenden Grundrechte auf den vorliegenden Fall Anwendung finden. Dabei ist, entsprechend dem Vorgehen bei einer inzidenten Normkontrolle, von dem konkret zugrunde liegenden Verbot auszugehen: Den Beschwerdeführern wurde während dreier Monaten verboten, sich im Gebiet des Bahnhofs ïn Personenansammlungen aufzuhalten, in welchen Alkohol konsumiert wird̈(vgl. oben Sachverhalt, Bst. A).

5.1 Nach Art. 7 BV (sowie gemäss Art. 9 KV/BE) ist die Menschenwürde ganz allgemein zu achten und zu schützen. Die Bestimmung hat allgemein die Bedeutung eines Leitgrundsatzes für jegliche Staatstätigkeit, bildet als innerster Kern zugleich die Grundlage der Freiheitsrechte, dient deren Auslegung und Konkretisierung und ist Auffanggrundrecht. Für besonders gelagerte Konstellationen kann der Menschenwürde ein eigenständiger Gehalt zukommen (BGE 127 I 6 E. 5b S. 14, mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Doktrin). Der offene Normgehalt kann nicht abschliessend positiv festgelegt werden. Er betrifft das letztlich nicht fassbare Eigentliche des Menschen und der Menschen und ist unter Mitbeachtung kollektiver Anschauungen ausgerichtet auf Anerkennung des Einzelnen in seiner eigenen Werthaftigkeit und individuellen Einzig- und allfälligen Andersartigkeit. In dieser Ausrichtung weist die Verfassungsnorm besondere Bezüge zu spezielleren Grundrechten und insbesondere zu den verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsrechten auf, die gerade auch unter Beachtung der Menschenwürde anzuwenden sind (BGE 127 I 6 E. 5b S. 14 f.).

Es wird nicht geltend gemacht und ist nicht ersichtlich, dass die Beschwerdeführer aufgrund der konkreten Wegweisungsverfügungen in eigenständiger Weise in ihrer Menschenwürde betroffen würden. Für sich allein genommen stellt die Wegweisung der Beschwerdeführer nicht eine Verachtung ihrer Person oder ihrer Würde, eine Anprangerung ihres individuellen So-Seins oder eine Demütigung wegen ihrer Eigenart dar; dem Verbot, sich am bezeichneten Ort in Alkohol konsumierenden Personenansammlungen aufzuhalten, kann nicht die Bedeutung einer Missachtung oder gar Negation der Werthaftigkeit der Betroffenen beigemessen werden (vgl. Jörg P. Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage 1999, S. 2). Darüber hinaus ist nicht davon die Rede, dass die Beschwerdeführer anlässlich der Polizeikontrolle in einer ihre Menschenwürde verachtenden oder sie erniedrigenden Weise behandelt worden wären. Daraus folgt gesamthaft, dass die Beschwerdeführer aus der selbständigen Anrufung von Art. 7 BV nichts zu ihren Gunsten ableiten können.

Soweit die Beschwerdeführer eine Missachtung der Menschenwürde letztlich darin erblicken, dass sie aufgrund

ihres äusseren, nicht strafbaren Verhaltens, ihres gegenüber andern Personen unterschiedlichen Auftretens und ihrer Gruppenbildung in ihrer Persönlichkeit herabgesetzt würden, sprechen sie spezifischere Grundrechte wie die persönliche Freiheit, das Diskriminierungsverbot und die Versammlungsfreiheit an.

5.2 Art. 10 Abs. 2 BV - und ebenso Art. 12 Abs. 1 KV/BE mit demselben Wortlaut (vgl. Walter Kälin/Urs Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, N. 2a zu Art. 12 S. 264) - räumt jedem Menschen das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit ein.

Das Bundesgericht hat unter andern Umständen in Wegweisungs- und Fernhaltemassnahmen (unterschiedlich schwere) Eingriffe in die Bewegungsfreiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV erblickt (vgl. BGE 128 I 327 E. 3.3 S. 337 und E. 4.3.2 S. 344, 130 I 369 E. 2 S. 372 f.). Die persönliche Freiheit stellt zwar keine allgemeine Handlungsfreiheit dar und schützt nicht vor jeglichem physischen oder psychischen Missbehagen, ist aber in ihrer Ausgestaltung als Bewegungsfreiheit bei der Hinderung, auf öffentlicher Strasse mit öffentlichen Verkehrsmitteln an einen öffentlich zugänglichen Ort zu gelangen, als betroffen bezeichnet worden (BGE 130 I 369 E. 2 S. 373, mit Hinweisen; vgl. die Kritik von Axel Tschentscher in ZBJV 141/2005 S. 655).

Mit den umstrittenen Wegweisungsverfügungen wird den Beschwerdeführern weder das Begehen und die Benützung des bezeichneten Perimeter-Areals noch der Zugang zu den Zügen und den Bahnhofeinrichtungen (Schalter und Läden etc.) verwehrt. Ihre individuelle Bewegungsfreiheit wird nicht berührt. Betroffen werden sie in erster Linie in kollektiver Weise in ihrer Gruppenbildung (nachfolgend E. 5.3). Darüber hinaus ist das spezifischen Gewohnheiten folgende, mit Alkoholkonsum verbundene Zusammensein als Teil der verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsentfaltung zu betrachten und insoweit Art. 10 Abs. 2 BV zuzuordnen.

5.3 Die Beschwerdeführer machen ferner Verletzungen der Versammlungsfreiheit geltend, wie sie von Art. 22 BV, Art. 11 EMRK und Art. 19 Abs. 1 KV/BE gewährleistet wird. Es ist nicht ersichtlich und dargetan, dass Art. 11 EMRK (BGE 127 I 164 E. 3d S. 172 f.) und Art. 19 Abs. 1 KV/BE über die Tragweite von Art. 22 BV hinausgehen würden.

Gemäss Art. 22 BV verbietet die Versammlungsfreiheit staatliche Massnahmen gegen Einberufung, Organisation, Durchführung oder Gestaltung einer Versammlung oder gegen die Teilnahme bzw. Nichtteilnahme an einer solchen. Zu den Versammlungen im Sinne dieser Bestimmung gehören verschiedenste Formen des Zusammenfindens von Menschen im Rahmen einer gewissen Organisation mit einem weit verstandenen gegenseitig meinungsbildenden, -äussernden oder -austauschenden Zweck (BGE 127 I 164 E. 3b S. 168, mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Doktrin).

Diese Voraussetzungen für die Berufung auf die Versammlungsfreiheit sind im vorliegenden Fall gegeben (vgl. auch BVR 2005 S. 97 E. 6.5). Die Beschwerdeführer werden durch die umstrittenen Verfügungen daran gehindert, sich in der Öffentlichkeit mit andern Personen in einem weit verstandenen Sinne zu kommunikativen Zwecken zusammenzufinden. Auch freundschaftliche oder unterhaltende Absichten oder die Pflege von persönlichen Kontakten genügen für die Annahme einer Versammlung im Sinne von Art. 22 BV; einer politischen Zielsetzung bedarf es ebenso wenig wie einer Absicht, Drittpersonen in spezifischer Weise anzusprechen. Die (lose) Gruppenbildung der Beschwerdeführer unterscheidet sich von zufälligen Ansammlungen von Einzelpersonen und Schaulustigen, die von Art. 29 PolG ebenfalls erfasst werden (vgl. BGE 128 I 327 E. 3.2 S. 336; Christoph Rohner, St. Galler BV-Kommentar, Zürich 2002, Rz. 6 zu Art. 22). Die von Art. 11 Ziff. 1 EMRK vorausgesetzte Friedlichkeit kann trotz des Umstandes der Wegweisung bejaht werden. Daraus ist gesamthaft der Schluss zu ziehen, dass sich die Beschwerdeführer auf Art. 22 BV berufen können. - Soweit sie allerdings bestreiten, überhaupt einer Ansammlung im Sinne von Art. 29 lit. b PolG angehört zu haben,
könnten sie die Versammlungsfreiheit nicht anrufen.

5.4 Die Beschwerdeführer machen ferner Verletzungen des Diskriminierungsverbotes, des Rechtsgleichheitsgebotes und des Willkürverbotes geltend. Es steht ausser Frage, dass sich die Beschwerdeführer darauf berufen können. Entsprechend dem Vorgehen bei der inzidenten Normkontrolle ist auch hier lediglich zu prüfen, ob die

konkrete Anwendung von Art. 29 lit. b PolG vor Art. 8 Abs. 1, Art. 8 Abs. 2 und Art. 9 BV standhält.

5.5 Gesamthaft gesehen ergibt sich, dass sich die Beschwerdeführer auf die Versammlungsfreiheit und die persönliche Freiheit sowie auf das Diskriminierungs- und Willkürverbot und das Gleichheitsgebot berufen können und vor diesem Hintergrund im Folgenden zu prüfen ist, ob die umstrittenen Verfügungen vor der Verfassung standhalten.

6.
Art. 36 Abs. 1 BV ermöglicht Einschränkungen von Grundrechten. Solche bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und müssen in schwerwiegenden Fällen im Gesetz selber vorgesehen sein.

6.1 Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass sich die gegen die Beschwerdeführer ausgesprochenen Wegweisungs- und Fernhalteverfügungen auf das kantonale Polizeigesetz stützen. Dieses stellt eine formell-gesetzliche Grundlage dar, weshalb insoweit die Schwere des Grundrechtseingriffs unerheblich ist. Die Beschwerdeführer anerkennen das Vorliegen einer formell-gesetzlichen Grundlage, machen indes geltend, das Polizeigesetz vermöge wegen dessen Unbestimmtheit den Anforderungen an eine hinreichende gesetzliche Grundlage nicht zu genügen.

6.2 Das Legalitätsprinzip im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV verlangt u.a. eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze. Das Erfordernis der Bestimmtheit steht im Dienste des Grundsatzes des Gesetzesvorbehalts, der Rechtssicherheit mit den Elementen der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns sowie der rechtsgleichen Rechtsanwendung. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (sowie des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte) darf das Gebot nach Bestimmtheit rechtlicher Normen indes nicht in absoluter Weise verstanden werden. Der Gesetzgeber kann nicht darauf verzichten, allgemeine und mehr oder minder vage Begriffe zu verwenden, deren Auslegung und Anwendung der Praxis überlassen werden muss. Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidung, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab. In gewissem Ausmass kann die Unbestimmtheit von Normen durch verfahrensrechtliche Garantien gleichsam kompensiert werden, und es kommt dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit besondere Bedeutung zu (zum Ganzen BGE 128 I 327 E. 4.2 S. 339, mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Doktrin).

Für das Polizeirecht stösst das Bestimmtheitserfordernis wegen der Besonderheit des Regelungsbereichs auf besondere Schwierigkeiten. Die Aufgabe der Polizei und die Begriffe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung lassen sich kaum abstrakt umschreiben. Die Polizeitätigkeit richtet sich gegen nicht im Einzelnen bestimmbare Gefährdungsarten und Gefährdungsformen in vielgestaltigen und wandelbaren Verhältnissen und ist demnach situativ den konkreten Umständen anzupassen. Die Schwierigkeit der Regelung der polizeilichen Tätigkeit ist denn auch der Grund, weshalb Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV die polizeiliche Generalklausel anerkennt (zum Ganzen BGE 128 I 327 E. 4.2 S. 340, 130 I 369 E. 7.3 S. 381, mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Doktrin).

6.3 Die genannten Schwierigkeiten einer bestimmten Gesetzgebung im Bereiche des Polizeirechts zeigen sich auch im vorliegenden Fall - und sind vergleichbar mit der in BGE 128 I 327 beurteilten bündnerischen Polizeiverordnung. Im Zusammenhang mit dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit fällt es im Allgemeinen schwer, sowohl hinsichtlich der Voraussetzungen als auch in Bezug auf die möglichen polizeilichen Massnahmen bestimmte Normen zu schaffen. Der in Art. 29 PolG verwendete Begriff des Schutzes der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ist zwar unbestimmt gehalten, lässt indessen die generelle Ausrichtung entsprechend dem Polizeirecht klar erkennen. Gleichermassen sind die allgemein umschriebenen Eingriffsvoraussetzungen der Störung und Gefährdung in Art. 29 lit. b PolG aus dem Recht der Gefahrenabwehr aus verschiedensten Bereichen bekannt und nicht grenzenlos. Für das Vorliegen einer Störung oder Gefährdung setzt Art. 29 lit. b PolG einen begründeten Verdachtvoraus. Dieser geht entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer über den blossen, einfachen Verdacht hinaus. Ferner ist die nach Art. 29 lit. b PolG mögliche Massnahme mit den

Worten von einem bestimmten Ort vorübergehend wegweisen oder fernhaltenünd dem
Erfordernis einer Ansammlungin zeitlicher und sachlicher Hinsicht recht präzise umschrieben und damit eingegrenzt. In Anbetracht der Schwierigkeit der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Massnahme, des offenen Kreises der Normadressaten und der geringen Schwere des Grundrechtseingriffes kann die Norm von Art. 29 lit. b PolG als genügend bestimmt betrachtet werden. Die Umschreibung im Polizeigesetz ist, der Normstufe entsprechend, enger als die verfassungsrechtlich anerkannte polizeiliche Generalklausel gemäss Art. 36 Abs. 1 BV (vgl. zur Bündner Polizeiverordnung BGE 128 I 327 E. 2.3 S. 334, E. 3.2 S. 335 und E. 4.3.3 S. 345, vgl. auch BGE 130 I 369 E. 7.3 S. 383).

Es zeigt sich zudem, dass den Beschwerdeführern gegen die förmlichen Wegweisungsverfügungen der Rechtsmittelweg offen stand und sie ihre Rechte geltend machen konnten. Die Anwendung der umstrittenen Norm ist einer justizmässigen Prüfung und allfälligen Korrektur in wirksamer Weise zugänglich. In einem neuesten Entscheid vom 16. August 2005 hat der Regierungsstatthalter die Anforderungen an einen begründeten Verdacht einer Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung je nach den Umständen und Örtlichkeiten differenziert; er hat diese auf der kleinen Schanze in Anbetracht eines geringen Personenaufkommens und der konkreten Gegebenheiten als nicht gefährdet betrachtet und eine entsprechende Wegweisungsverfügung aufgehoben. Diese verfahrensrechtliche Sicherung vermag die gerügte Unbestimmtheit der angewandten Norm tatsächlich teilweise zu kompensieren.

Das Polizeirecht muss schliesslich, wie ausgeführt, unter besonderer Beachtung der Verhältnismässigkeit ausgelegt und angewendet werden. Art. 29 lit. b PolG erlaubt der Polizei entgegen den Befürchtungen der Beschwerdeführer nicht, jederzeit und ohne sachlich ausreichenden Anlass Wegweisungs- und Fernhalteverfügungen zu erlassen. Es bestehen heute keine Anhaltspunkte für die Annahme, die kantonalen Instanzen würden Art. 29 lit. b PolG nicht in einer entsprechenden zurückhaltenden Art und Weise anwenden.

Soweit die Beschwerdeführer im Zusammenhang mit der Bestimmtheit von Art. 29 lit. b PolG eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebotes und des Willkürverbotes geltend machen, kommt dieser Rüge im Verfahren der inzidenten Normkontrolle keine eigenständige Bedeutung zu. Eine Norm verstösst nicht schon allein wegen ihrer Unbestimmtheit gegen Art. 8 Abs. 1 und Art. 9 BV und hat keineswegs eine rechtsungleiche oder willkürliche Rechtsanwendung zur Folge (vgl. BVR 2005 S. 97 E. 6.3). Eine unbestimmt gehaltene Bestimmung schliesst eine Rücksichtnahme auf die Besonderheiten des Einzelfalls keineswegs aus und lässt sich verfassungskonform auslegen und anwenden. Die Rüge willkürlicher und rechtsungleicher Rechtsanwendung ist vielmehr im Zusammenhang mit der Anwendung im Einzelfall zu prüfen.

Damit erweist sich die Rüge der ungenügenden Bestimmtheit von Art. 29 lit. b PolG als unbegründet.

7.
Die Beschwerdeführer machen geltend, Art. 29 lit. b PolG sei in ihrem Fall willkürlich und rechtsungleich angewendet worden. Sie legen eine Verletzung von Art. 9 und Art. 8 Abs. 1 BV indessen nicht in einer eigenständigen und den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Weise dar, weshalb darauf nicht einzutreten ist.

Somit ist weiter zu prüfen, ob die umstrittenen Verfügungen durch hinreichende öffentliche Interessen und den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sind, dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen (Art. 36 Abs. 2 und 3 BV) und sich derart vor dem Hintergrund der Versammlungsfreiheit und der persönlichen Freiheit halten lassen.

7.1 Nach dem Grundsatzentscheid des Verwaltungsgerichts dient die umstrittene Norm des Polizeigesetzes nicht der Bekämpfung der (von Szenenbildungen ausgehenden) Beschaffungs- und Kleinkriminalität. Die Bestimmung ziele vielmehr darauf ab, den Drogen- und Alkoholszenen auf öffentlichem Grund und den von solchen regelmässig ausgehenden Störungen und Gefährdungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu begegnen. Die Störung und Gefährdung würden darin erblickt, dass im Zusammenhang mit Alkoholszenen regelmässig Passanten angepöbelt und aktiv behindert werden, in aggressiver Form gebettelt wird, in verschie-

denen Formen laut und störend herumgeschrien und Lärm verursacht wird und unter solchen Umständen immer wieder unkontrolliert Abfall und Unrat abgelagert wird. All diese Erscheinungen seien geeignet, die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gefährden und zu stören und das Sicherheitsgefühl von Passanten zu beeinträchtigen. Es entspreche daher einem öffentlichen Interesse, solche Vorkommnisse zu verhindern und mittels Wegweisung und zeitlich limitierter Fernhaltung von entsprechenden Gruppen die Polizeigüter zu schützen (BVR 2005 S. 97 E. 8.1).

Im vorliegenden Fall ist von den oben dargelegten Sachverhaltsfeststellungen auszugehen und vor diesem Hintergrund zu prüfen, ob ein öffentliches Interesse an den umstrittenen Verfügungen bestehe. Dabei ist vorauszuschicken, dass aus dem Verhalten der Beschwerdeführer nicht auf strafrechtlich relevante Tatbestände geschlossen wird und diesen auch nicht vorgeworfen wird, die Bahnhofhalle in nicht gemeinverträglicher Weise benützt zu haben. Ausschlaggebend ist vielmehr, dass sich die Beschwerdeführer in Gruppen zusammengefunden haben, die dem Alkohol erheblich zugesprochen haben, mit Abfall und Unrat grosse Unordnung hinterlassen, grossen Lärm verursacht und damit ein Verhalten an den Tag gelegt haben, an welchem zahlreiche Passanten Anstoss genommen haben.

Solche Erscheinungen sind geeignet, die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gefährden oder zu stören. Sie wirken sich direkt auf das den öffentlichen Raum benützende Publikum aus und beeinträchtigen die Passanten in einer Weise, die offensichtlich Anstoss erregt. Über die unmittelbare Störung durch Abfall und Unrat sowie den grossen Lärm hinaus können entsprechende Begebenheiten Verunsicherung oder Angstgefühle hervorrufen und die Passanten zu einem Ausweichen, einem Umweg oder gar zur Benützung eines andern Bahnhofzugangs veranlassen. All dies wirkt sich unmittelbar auf die öffentliche Ordnung und Sicherheit aus und stört und gefährdet die Polizeigüter. Darüber hinaus zeigt die Erfahrung, dass es unter solchen Umständen sehr oft zu eigentlichen aktiven Behinderungen von Passanten und aggressivem Betteln kommt. Bei dieser Sachlage kann ein öffentliches Interesse am Schutz der Polizeigüter nicht verneint werden. Das öffentliche Interesse kann es gebieten, das den öffentlichen Raum benützende Publikum und die Passanten vor derartigen Erscheinungen zu bewahren. Es rechtfertigt sich daher im Grundsatz, entsprechende Vorkehren zu treffen und Gruppen, von denen die Gefährdungen und Störungen ausgehen, wegzuweisen und fernzuhalten. An
der Bejahung des öffentlichen Interesses an den umstrittenen Massnahmen ändert auch der Umstand nichts, dass dem Begriff der Gefährdung und Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit eine subjektive Komponente anhaftet. Was wie im vorliegenden Fall bei mehreren Passanten Anstoss erregte oder gar zu Verunsicherung und Angstgefühlen führt, kann bei objektivierter Betrachtung als Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit verstanden werden, der zu begegnen im öffentlichen Interesse liegt.

Demnach hält es vor der Verfassung stand, im vorliegenden Fall ein öffentliches Interesse an den umstrittenen Verfügungen zu bejahen.

7.2 Damit ist weiter zu prüfen, ob die Einschränkung der Versammlungsfreiheit und der persönlichen Freiheit vor dem Hintergrund der konkreten Wegweisungs- und Fernhalteverfügungen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 36 Abs. 3 BV gerecht wird.

Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen (oder privaten) Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung zumutbar und verhältnismässig erweist. Erforderlich ist eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation. Eine Massnahme ist unverhältnismässig, wenn das Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff erreicht werden kann (vgl. BGE 130 I 65 E. 3.5.1 S. 69; 129 I 12 E. 9.1 S. 24; 128 II 259 E. 3.6 S. 275).

Die auf Art. 29 lit. b PolG abgestützten Wegweisungs- und Fernhalteverfügungen bezwecken die Vermeidung von Gefährdungen und Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Sie sind, wie dargetan, durch ein allgemeines öffentliches Interesse gerechtfertigt. Diesem Interesse kommt angesichts der konkreten Örtlichkeiten erhebliches Gewicht zu. Bei dem in den Fernhalteverfügungen konkret genannten Perimeter handelt es sich nicht um einen beliebigen öffentlichen Raum. Es handelt sich im Wesentlichen vielmehr um die Zugänge

zum Bahnhof und die Durchgänge zu Geleisen und Bahnhofeinrichtungen. Diese werden von allen Reisenden, Pendlern und Bahnhofbenützern während der Betriebszeiten durchgehend und in grosser Anzahl begangen; sie weisen damit eine spezifische Zweckausrichtung auf. Gerade in Anbetracht dieser speziellen Gegebenheit kommt der Sicherung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vor Gefährdungen und Störungen eine besondere Bedeutung zu.

Die Gefährdung und Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit werden nicht im blossen Umstand des Vorhandenseins einer Ansammlung von Personen erblickt. Sie stehen vielmehr in unmittelbarem Zusammenhang mit den Auswirkungen, die von Personenansammlungen, in denen in beträchtlichem Ausmass Alkohol konsumiert wird, regelmässig und erfahrungsgemäss ausgehen. Bei dieser Sachlage ist die Wegweisung und das vorübergehende Verbot, sich im Bahnhofareal zu Alkohol konsumierenden Gruppen zusammenzufinden, geeignet, der durch diese Erscheinungen hervorgerufenen Gefährdung und Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu begegnen.

Die umstrittenen Verfügungen können in dem Sinne als erforderlich bezeichnet werden, als kaum andere und mildere Massnahmen ersichtlich sind, das von Art. 29 lit. b PolG angestrebte Ziel zu erreichen und die von Personenansammlungen mit (erheblichem) Alkoholkonsum ausgehenden negativen Erscheinungen und die damit verbundene Störung und Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu vermeiden. Da sich die Wegweisungs- und Fernhalteverfügungen direkt gegen diejenigen Personen richten, die durch ihr Verhalten für die Störung und Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verantwortlich gemacht werden, reichen sie auch nicht über das angestrebte Ziel hinaus.
Die umstrittenen Verfügungen erweisen sich in Abwägung der betroffenen Grundrechtspositionen der Beschwerdeführer auch als zumutbar und in diesem Sinn als verhältnismässig. Hierfür ist von der Tragweite des konkreten Grundrechtseingriffs auszugehen. Dieser kann nicht als schwerwiegend eingestuft werden. Wie oben dargelegt, werden die Beschwerdeführer durch die Wegweisungs- und Fernhalteverfügungen in ihrer individuellen Bewegungsfreiheit nicht berührt. Sie können ungeachtet der streitigen Massnahmen den Bereich des Bahnhofs und den umschriebenen Perimeter zu beliebigen Zwecken benützen. Sie werden auch nicht daran gehindert, sich im bezeichneten Areal zu treffen und zu versammeln und meinungsbildende, -austauschende und -äussernde Kontakte zu pflegen, wie das möglicherweise auch andere Gruppen tun. Der Eingriff in die Versammlungsfreiheit und die persönliche Freiheit beschränkt sich vielmehr auf das mit erheblichem Alkoholkonsum gekoppelte Zusammenfinden und Zusammensein und die nachteiligen Begleiterscheinungen. Solches Zusammenfinden in einer Gruppe im Bahnhofareal stellt indes, auch unter Berücksichtigung der Menschenwürde, kein für die Versammlungsfreiheit und die persönliche Freiheit grundlegendes Element dar. Der Grundrechtseingriff ist insoweit von geringer Tragweite. Von einer Verletzung der Kerngehaltsgarantie kann von vornherein nicht gesprochen werden.

In örtlicher Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass die angefochtenen Verfügungen die Beschwerdeführer lediglich vom eigentlichen Bahnhofareal und den unmittelbaren Zugängen dazu fernhalten. Dies betrifft ein sehr beschränktes kleines Gebiet und hat derart gesamthaft gesehen keine schwere Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit und der persönlichen Freiheit zur Folge. Den Beschwerdeführern wird nicht untersagt, sich andernorts in kommunikativer Weise in Gruppen zusammenzufinden und dem Alkohol zuzusprechen. Weshalb dies nicht möglich sein sollte und warum die Beschwerdeführer geradezu darauf angewiesen sein sollen, spezifisch im Bahnhofareal ihre mit Alkoholgenuss verbundenen Zusammenkünfte abzuhalten, ist nicht ersichtlich und wird in der Beschwerde denn auch in keiner Weise konkret dargetan. Ein solches Bedürfnis scheint umso kleiner, als mehrere Beschwerdeführer nach ihren eigenen Angaben in grösserer Entfernung von Bern oder gar in andern Kantonen wohnen. Auch in dieser Hinsicht erweist sich der mit den umstrittenen Verfügungen verbundene Grundrechtseingriff als von geringem Gewicht.
An dieser Beurteilung vermag auch die dreimonatige Dauer der Wegweisungen nichts Wesentliches zu ändern. Zum einen vermögen die Beschwerdeführer nicht darzulegen und ist nicht ersichtlich, dass eine Dauer von drei Monaten nicht als ‹vorübergehend› im Sinne von Art. 29 lit. b PolG bezeichnet werden könnte. Zum andern darf berücksichtigt werden, dass eine Dauer von drei Monaten einen Mittelweg zwischen einer kurzen, unter dem Gesichtswinkel der Sicherung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit weitgehend unwirksamen Frist einerseits und einer langen und damit nicht mehr als vorübergehend empfundenen Zeitspanne andererseits ein-

schlägt. Die Beschwerdeführer legen nicht dar, dass sie durch die Dauer von drei Monaten in spezifischer Weise getroffen würden und sie in der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Rechte gerade wegen der angeordneten Zeitspanne übermässig behindert würden. Im Übrigen verkennen sie, dass die Wegweisung als administrative Massnahme nicht nach verschuldensabhängigen Kriterien ausgesprochen wird. Demnach kann auch in zeitlicher Hinsicht nicht von einem schweren Eingriff in die verfassungsmässigen Rechte gesprochen werden.

Gesamthaft gesehen ergibt die Abwägung der entgegenstehenden Interessen, dass von einem unverhältnismässigen Eingriff in die Versammlungsfreiheit und die persönliche Freiheit nicht gesprochen werden kann. Zum einen werden die Beschwerdeführer durch das dreimonatige Verbot, sich in Alkohol konsumierenden Gruppen im Bahnhof niederzulassen, nicht schwer betroffen. Zum andern darf dem Bedürfnis nach Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit an Orten, die in spezifischer Weise den Bahnreisenden und Pendlern dienen, besonderes Gewicht beigemessen werden. Daraus ergibt sich, dass die umstrittenen Wegweisungs- und Fernhalteverfügungen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen.

8.
Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, sie würden durch die streitigen Wegweisungs- und Fernhalteverfügungen in Verletzung von Art. 8 Abs. 2 BV diskriminiert. Demgegenüber hat das Verwaltungsgericht in seinem Grundsatzurteil entschieden, dass vom Polizeigesetz weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung ausgehe (BVR 2005 S. 97 E. 6.2.1 und 6.2.4).

8.1 Art. 8 Abs. 2 BV verbietet die Diskriminierung, namentlich wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Eine Diskriminierung liegt dann vor, wenn eine Person allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch und in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig behandelt wurde, rechtsungleich behandelt wird. Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Art der Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an ein Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebbaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht. Insoweit beschlägt die Diskriminierung auch Aspekte der Menschenwürde. - Von einer indirekten oder mittelbaren Diskriminierung wird gesprochen, wenn keine offensichtliche Benachteiligung von spezifisch gegen Diskriminierung geschützte Gruppen vorliegt, in ihren
tatsächlichen Auswirkungen indes Angehörige einer solchen Gruppe besonders stark benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (zum Ganzen BGE 129 I 217 E. 2.1 S. 223, mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Doktrin).

8.2 Die Beschwerdeführer machen geltend, dass sie durch die Wegweisungs- und Fernhalteverfügungen in diskriminierender Weise getroffen würden. Die getroffenen Massnahmen richteten sich gegen Personen mit einer ganz bestimmten Lebensform und träfen in spezifischer Weise soziale Randgruppen wegen deren angeblich unüblichen und ungewöhnlichen Auftretens und Verhaltens, die sich von den subjektiv als ïormalde finierten Verhaltensweisen unterscheiden. - Auch diese Rüge der Verletzung von Art. 8 Abs. 2 BV ist im Rahmen der vorfrageweisen Normkontrolle in Bezug auf die konkreten Umstände des vorliegenden Falles zu prüfen, ohne Art. 29 lit. b PolG einer generellen Prüfung unter dem Gesichtswinkel des Diskriminierungsverbotes zu unterziehen.

Die Beschwerdeführer tragen ihre Diskriminierungsrüge in allgemeiner Weise vor und lassen es bei generellen Hinweisen bewenden. Sie legen insbesondere nicht konkret dar, inwiefern sie einer sozial bestimmbaren Minderheit oder Gruppe angehören, die sich mit spezifischem Verhalten und besondern Lebensformen oder durch eine bestimmte äussere Erscheinung und kulturelle Prägung von der Mehrheit in verschiedenen Lebensbereichen unterscheidet (vgl. Jörg P. Müller, Grundrechte, S. 412). Es ist im vorliegenden Fall nicht ersichtlich, dass die Beschwerdeführer mit möglicherweise unterschiedlichsten Herkünften, Lebensumständen und Wohnorten - die sich in Bern selber, in grösserer Distanz von Bern und gar in andern Kantonen befinden - eine spezifische Gruppe bilden, die durch besondere, nicht frei gewählte oder schwer aufgebbare Merkmale gekennzeichnet ist und aus diesem Grunde eines besondern verfassungsmässigen Schutzes bedürfte (vgl. Jörg P. Müller, Die Dis-

kriminierungsverbote nach Art. 8 Abs. 2 der neuen Bundesverfassung, in: Ulrich Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, BTJP 1999, S. 106). Allein der Umstand, dass sie sich gelegentlich, häufig oder regelmässig im Bahnhofareal zusammenfinden, macht sie nicht zu einer Gruppe, die in
spezifischer Weise den verfassungsmässigen Diskriminierungsschutz in Anspruch nehmen kann. Es ist nicht erkennbar, dass sie wegen der Besonderheiten der ihnen eigenen Lebensweise gegenüber einer Mehrheit ungleich und entwürdigend behandelt worden wären. Insbesondere machen sie auch nicht geltend, dass sie gegenüber andern Gruppen, die die öffentliche Ordnung und Sicherheit in ähnlicher Weise gefährden oder stören, diskriminierend ungleich behandelt werden.

Für den vorliegenden Fall ist entscheidend, dass die zugrunde liegenden Massnahmen an eine konkrete Gefährdung und Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit anknüpfen. Die umstrittenen Verfügungen verfolgen das Ziel, die dargelegten Gefährdungen und Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, wie sie von Alkohol konsumierenden Personenansammlungen ausgehen, zu beheben. Sie richten sich nicht in diskriminierender Weise spezifisch gegen bestimmte Gruppen oder gegen die Beschwerdeführer wegen bestimmter Merkmale oder ihrer Lebensweise. Es kann auch nicht gesagt werden, dass sich die Fernhalteverfügungen im Sinne einer indirekten oder mittelbaren Diskriminierung auf die Beschwerdeführer ohne sachlichen Grund besonders nachteilig und damit diskriminierend auswirken.

Die Rüge, die Fernhalteverfügungen verstiessen gegen Art. 8 Abs. 2 BV, ist unbegründet.

9.
Demnach erweist sich die gegen den Entscheid vom 14. Juli 2005 gerichtete Beschwerde als unbegründet und ist demnach abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Es bleibt zu prüfen, ob sich der ebenfalls angefochtene Zwischenentscheid vom 14. März 2005 vor der Verfassung halten lässt.
10.
Die Einzelrichterin verweigerte den Beschwerdeführern mit Zwischenverfügung vom 14. März 2005 die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege. Sie führte aus, dass die dem Verwaltungsgericht vorgelegte Beschwerde in Bezug auf die Begehren, die Rügen sowie den konkreten Sachverhalt weitestgehend mit der Beschwerde übereinstimmte, die zum Grundsatzentscheid vom 17. Mai 2004 (BVR 2005 S. 97) geführt hatte. Mangels wesentlicher neuer Vorbringen erweise sich die Beschwerde vor dem Hintergrund des verwaltungsgerichtlichen Grundsatzentscheides als aussichtslos im Sinne des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21). In der Vernehmlassung zuhanden des Bundesgerichts hält das Verwaltungsgericht fest, dass die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege im Verwaltungsgerichtsverfahren von derjenigen im bundesgerichtlichen Verfahren zu unterscheiden sei.

Die Beschwerdeführer erachten diesen Entscheid als abwegig. Sie machen geltend, dass die Aussichten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht nicht einzig aus der Perspektive des Verwaltungsgerichts beurteilt werden dürften, sondern auch in Bezug auf das Verfahren vor dem mit der Materie bisher nicht befassten Bundesgericht. Sie hätten den Grundsatzentscheid des Verwaltungsgerichts zwar gekannt, hätten indes das verwaltungsgerichtliche Verfahren durchlaufen müssen, um die Sache dem Bundesgericht unterbreiten zu können. Die Beschwerdeführer machen eine Verletzung von Art. 29 Abs. 3 BV geltend.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Beschwerdeführer warf schwierige Rechtsfragen auf. Trotz des Grundsatzurteils des Verwaltungsgerichts vom 17. Mai 2004 konnte noch kaum von einer klaren und gefestigten Praxis gesprochen werden; der damals in Frage stehende Sachverhalt war nicht in jeder Hinsicht vergleichbar mit dem vorliegenden. Schliesslich lag zur aufgeworfenen Problematik noch keine einschlägige Beurteilung durch das Bundesgericht vor. Bei dieser Sachlage hält die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege vor Art. 29 Abs. 3 BV nicht stand.

Damit erweist sich die Beschwerde hinsichtlich der Zwischenverfügung vom 14. März 2005 als begründet.
11.
Demnach ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und sind der Zwischenentscheid vom 14. März 2005 und die Dispositiv-Ziffer 2 des Urteils vom 14. Juli 2005 aufzuheben. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen,

soweit darauf eingetreten werden kann.

Soweit die Beschwerde gutgeheissen wird, hat die Einwohnergemeinde Bern als unterliegende Partei die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren zu entschädigen (Art. 159 OG). In diesem Ausmasse wird das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege gegenstandslos.

Soweit die Beschwerde abgewiesen wird, ist dem Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege stattzugeben (Art. 152 OG). Die Mittellosigkeit der Beschwerdeführer kann gestützt auf das Dossier als gegeben angenommen werden. Angesichts der Komplexität der aufgeworfenen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung waren sie auf eine rechtskundige Vertretung angewiesen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die Zwischenverfügung der Einzelrichterin vom 14. März 2005 und Dispositiv-Ziffer 2 des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 14. Juli 2005 werden aufgehoben. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Einwohnergemeinde Bern hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 1'000.– zu entschädigen.

3.
Im Übrigen wird den Beschwerdeführern die unentgeltliche Rechtspflege gewährt:

3.1 Es werden keine Kosten erhoben.

3.2 Fürsprecher Daniele Jenni wird als amtlicher Rechtsvertreter bezeichnet und für das bundesgerichtliche Verfahren aus der Bundesgerichtskasse mit Fr. 2'000.– entschädigt.

4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Einwohnergemeinde Bern, dem Regierungsstatthalteramt Bern und dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 25. Januar 2006
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: