

BL_GERICHTE 810 18 278 vom 26. Juni 2019

BL Gerichte, 2019-06-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl_gerichte_810_18_278

FR: BL_GERICHTE 810 18 278 du 26 juin 2019

IT: BL_GERICHTE 810 18 278 del 26 giugno 2019

Regeste

Verbot der Veranstaltung vom 18. März 2017 in Reinach BL

Erwägungen

E. 2

Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Die Beurteilung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen vorliegend untersagt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO).

E. 3

Strittig ist im vorliegenden Verfahren die Rechtmässigkeit der Verfügung der Polizei Basel-Landschaft vom 17. März 2017, welche die Versammlungsfreiheit der Beschwerdeführerin berührt. Es geht dabei insbesondere um die Frage, unter welchen Umständen eine private Veranstaltung auf privatem Grund gestützt auf die polizeiliche Generalklausel verboten werden darf.

E. 4

Die Beschwerdeführerin wirft der Polizei resp. dem Regierungsrat zunächst in formeller Hinsicht Gehörsverletzungen vor; dies allerdings ohne sich in der Beschwerdebegründung mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinanderzusetzen. Die Beschwerdeführerin erblickt eine Rechtsverletzung darin, dass der Regierungsrat die Verfügung der Polizei-Basellandschaft nicht aufgrund der von ihr in der Beschwerde gerügten Verletzung der Begründungspflicht aufhob, zumal sie vor dem Erlass nicht einmal angehört worden sei. Sinngemäss vertritt sie die Auffassung, dabei handle es sich um eine derart schwerwiegende Gehörsverletzung, dass eine Heilung im Rechtsmittelverfahren ausgeschlossen gewesen sei. Der Regierungsrat habe es der Polizei Basel-Landschaft weiter zu Unrecht erlaubt, im Rahmen der Vernehmlassung neue Begründungselemente nachzuschieben, welche weder aus den ursprünglichen Akten ersichtlich gewesen noch ihr anlässlich der mündlichen Eröffnung der Verfügung vorgehalten worden seien.

E. 4.1

Der allgemein in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18. April 1999 und vorliegend auch in § 13 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 verankerte Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör gewährleistet dem Einzelnen allgemein eine effektive Mitwirkung im Verfahren zum Erlass von Entscheidungen, die in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreifen (Gerold Steinmann , in: Ehrenzeller et al.

[Hrsg.], St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014, Art. 29 BV Rz. 42). Als Teilgehalte des rechtlichen Gehörs zählen in der Rechtsprechung und Lehre die Ansprüche auf vorgängige Äusserung und Anhörung, der Anspruch auf Berücksichtigung der Vorbringen, der Anspruch auf Teilnahme am Beweisverfahren unter Einschluss des Rechts, Beweisanträge zu stellen, das Recht auf Akteneinsicht und das Recht auf einen begründeten Entscheid (vgl. Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 860 ff.; Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 202 ff.; BGE 141 V 557 E. 3.1; BGE 135 II 286 E. 5.1; Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 28. März 2019 [810 18 281] E. 6.3). Der Umfang und die Schranken des Anspruchs auf rechtliches Gehör hängen vom betroffenen Teilbereich und den Umständen des Einzelfalls ab, wobei eine Einschränkung - soweit der Teilgehalt nicht generell eingriffsresistent ist (vgl. Steinmann, a.a.O., Art. 29 BV Rz. 8) - allgemein auf der Grundlage einer Abwägung der konkret einander gegenüberstehenden Interessen an der prozessualen Kommunikation einerseits und an einem geordneten, fairen Verfahren andererseits zu erfolgen hat (Müller/Schefer, a.a.O., S. 858 f.).

E. 4.2

Wie erwähnt haben die Parteien insbesondere grundsätzlich Anspruch darauf, sich vor der Fällung des Entscheids zur Sache zu äussern. Die konkrete Situation kann allerdings erfordern, dass die nötigen Massnahmen unverzüglich und ohne Versäumnis getroffen werden. Gemeint ist klassischerweise eine durch öffentliche Interessen motivierte Dringlichkeit, bei welcher das öffentliche Interesse einen sofortigen Entscheid verlangt. Bei Gefahr im Verzug ist die Behörde ausnahmsweise befugt, den Entscheid ohne Anhörung der betroffenen Person zu treffen, selbst wenn das Bedürfnis des Betroffenen an einer vorgängigen Anhörung erheblich bzw. die zu treffende Massnahme schwerwiegend dessen Rechtsgüter tangiert. Der Anhörungsverzicht stellt bei Dringlichkeit eine zulässige Beschränkung des Anspruchs auf Anhörung vor der Verfügung dar (Albertini, a.a.O., S. 308 ff.; Urteil des BGer 2C_669/2016 vom 8. Dezember 2016 E. 3.2.5; Urteil des BGer 2C_603/2011 vom 16. Januar 2012 E. 2.2). Ist Gefahr im Verzug, wird der Anspruch auf rechtliches Gehör dadurch verwirklicht, dass der Betroffene seinen Standpunkt im nachfolgenden Rechtsmittelverfahren vor einer Behörde mit voller Prüfungsbefugnis darlegen kann. Im vorliegenden Fall erging der Aufruf zur Gegendemonstration, der zum Schutz von Polizeigütern eine sofortige Reaktion der Behörden erforderlich machte, einen Tag vor der auf den 18. März 2017 terminierten Veranstaltung der Beschwerdeführerin. Aufgrund der ausserordentlichen Dringlichkeit war keine - auch keine mündliche (vgl. BGE 131 II 670 E. 4.2) - vorgängige Anhörung der Beschwerdeführerin mehr möglich. Diese konnte indes im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren ihre Argumente im Rahmen der Beschwerdebegündung und einer Replik in das Verfahren einbringen. Der Regierungsrat prüfte ihre Einwendungen mit voller Kognition (vgl. § 32 VwVG BL). Dieses Vorgehen der Vorinstanzen ist rechtmässig und stellt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs dar (vgl. Steinmann, a.a.O., Art. 29 BV Rz. 43; Urteil des BGer 1C_264/2014 vom 19. Februar 2015 E. 3.2).

E. 4.3

Aus demselben Grund hat die Vorinstanz auch zu Recht eine Verletzung der Begründungspflicht verneint. Die Begründungspflicht der Behörden als Teilgehalt des

Gehörsanspruchs nach Art. 29 Abs. 2 BV ist - mit identischem materiellen Gehalt - auch ausdrücklich in § 9 Abs. 3 der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984 festgeschrieben. Die Begründung eines Entscheids entspricht den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV, wenn die Betroffenen dadurch in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Die Begründungspflicht soll verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Motiven leiten lässt, und der betroffenen Person erlauben, die Verfügung sachgerecht anzufechten. Dies ist nur möglich, wenn sowohl die betroffene Person als auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheides ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte genannt werden (vgl. BGE 143 III 65 E. 5.2; BGE 129 I 232 E. 3.2; KGE VV vom 31. Oktober 2018 [810 17 223] E. 5.2 ; KGE VV vom 20. Dezember 2017 [810 17 93] E. 5.1 ; Steinmann , a.a.O., Art. 29 BV Rz. 49). Wenn die konkrete Situation einen raschen Entscheid verlangt, so kann die Begründung auf das Wesentliche beschränkt werden, in bestimmten Ausnahmesituationen sogar ganz weggelassen werden (vgl. Albertini , a.a.O., S. 412; BGE 99 Ia 689 E. 5). Diesen reduzierten Anforderungen genügt die Begründung der Verfügung vom 17. März 2017, geht daraus doch hervor, von welchem Sachverhalt die Polizei ausging, welches die tragenden Beweggründe für den Entscheid waren und auf welche Rechtsnorm sie diesen abstützte. Namentlich hat sie die Beschwerdeführerin nicht daran gehindert, die Verfügung sachgerecht anzufechten. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin war es auch nicht unzulässig, dass die Polizei in der Vernehmlassung zur Beschwerde vom 25. April 2017 eine ausführliche Begründung nachlieferte. Die nachgeschobene Begründung soll in einem solchen Fall gerade das durch die reduzierten Begründungsanforderungen hervorgerufene rechtsstaatliche Manko kompensieren. Das verfassungsrechtliche Minimum, wonach die betroffene Person bei Verfahrensausgang von der entscheidenden Behörde soll erfahren können, warum diese nicht in ihrem Sinn entschieden hat, wird mit anderen Worten durch die Stellungnahme der Behörde in einem späteren Verfahrensstadium - nämlich im Rechtsmittelverfahren - wettgemacht, wenn der betroffenen Person wie vorliegend geschehen die Möglichkeit eingeräumt wird, darauf zu reagieren und ihren Standpunkt im Rahmen einer Replik geltend zu machen (Albertini , a.a.O., S. 412).

4.4.1 Die Beschwerdeführerin erblickt eine zusätzliche Gehörsverletzung im Sinn von Art. 29 Abs. 2 BV darin, dass der Regierungsrat nicht einfach die in der angefochtenen Verfügung genannten Gründe ergänzt habe, sondern komplett neue und der Beschwerdeführerin zuvor unbekannte Gründe nachgeschoben habe.

4.4.2 Der Regierungsrat wendet das Recht von Amtes wegen an (§ 11 Abs. 2 VwVG BL). Er ist somit weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen in der bei ihm angefochtenen Verfügung gebunden; er kann eine Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen oder eine Beschwerde mit einer von der Argumentation der Erstinstanz abweichenden Begründung abweisen (Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi , *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 154). Dadurch wird auch nicht etwa der Streitgegenstand ausgeweitet, denn die rechtliche Wirkung, nicht die Begründung oder Herleitung definiert den Streitgegenstand (BGE 136 II 165 E. 5.2; BGE 131 II 200 E. 3.3). Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst grundsätzlich nicht den Anspruch darauf, zur rechtlichen Würdigung oder zur juristischen Begründung des Entscheids angehört zu werden (BGE 130 III 35 E. 5; BGE 116 V 182 E. 1a). Indessen ist das rechtliche Gehör zumindest der dadurch beschwerten Partei dann zu

gewähren, wenn eine Behörde ihren Entscheid mit einer Rechtsnorm oder einem Rechtsgrund zu begründen beabsichtigt, die im bisherigen Verfahren nicht herangezogen wurden, auf die sich die beteiligten Parteien nicht berufen haben und mit deren Erhebung im konkreten Fall sie nicht rechnen konnten (Albertini , a.a.O., S. 221; BGE 133 I 201 [nicht publ.] E. 3.1; BGE 131 V 9 E. 5.4.1).

4.4.3 Die Beschwerdeführerin legt nicht konkret dar, auf welche Begründungselemente des vorinstanzlichen Entscheids sich ihre Rüge einer vollkommen neuen Begründung bezieht. In Frage kommt soweit ersichtlich nur das im angefochtenen Entscheid erwähnte, zeitgleich mit der geplanten Veranstaltung stattfindende Fussballspiel zwischen dem FC Basel und dem Grasshopper Club Zürich als eine von mehreren Erklärungen dafür, dass die Polizei die Sicherheit des Anlasses nicht gewährleisten können. Diesbezüglich verhält es sich in der Tat so, dass dieser Grund erstmals in der Vernehmlassung der Polizei erwähnt worden war, wobei erst der regierungsrätliche Entscheid präzisierte, dass es sich um ein Hochrisikospiele gehandelt habe. In dieser punktuellen Ergänzung einer von den Behörden von Anfang an verfolgten Argumentationslinie liegt jedoch offensichtlich keine Motivsubstitution, zu der die Beschwerdeführerin vorgängig anzuhören gewesen wäre. Der Gehörsanspruch der Beschwerdeführerin ist auch in dieser Hinsicht nicht verletzt.

4.5.1 Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, die Vorinstanz berufe sich zur Untermauerung der für den Versammlungstag ausgemachten Gefährdungslage auf öffentlich zugängliche Informationen, was nicht substantiiert sei. Es würden Angaben fehlen zum Medium, zu den Internetadressen, zu den Links, zum Zeitstempel und zu den Zeitdaten; sogar einfachste Screen-Shots würden fehlen, welche als Referenz auf Plausibilität und Glaubwürdigkeit geprüft werden könnten. Diese Kritik beschlägt zwei Facetten des rechtlichen Gehörs: Zum einen wird daraus ein Anspruch auf vorgängige Orientierung über die Beweisführung und den Verfahrensstoff abgeleitet (Albertini , a.a.O., S. 217 ff.) und zum anderen auf eine allgemeine Aktenführungspflicht der Behörden geschlossen, dies als Gegenstück zum Akteneinsichts- und Beweisführungsrecht der Parteien (BGE 142 I 86 E. 2.2; BGE 141 I 60 E. 4.3; Steinmann , a.a.O., Art. 29 BV Rz. 55).

4.5.2 Keines Beweises und keiner Dokumentierung bedürfen allgemein bekannte (notorische) Tatsachen. Offenkundige Tatsachen sind weder zu behaupten noch zu beweisen, weil deren Existenz so gewiss ist, dass sie zum sicheren Allgemeinwissen bzw. zum mindestens einem sehr grossen Personenkreis bekannten Erfahrungsschatz gezählt werden können. Das Bundesgericht hat festgehalten, dass eine Information auch dann offenkundig sein kann, wenn sie nicht fortwährend im Gedächtnis haftet; es ist ausreichend, dass die Information mittels für jedermann zugänglicher Veröffentlichungen nachgeprüft werden kann (BGE 135 III 88 E. 4.1; BGE 134 III 224 E. 5.2). Auch wenn aufgrund des einfachen Informationszuganges im Internet theoretisch jede online verfügbare Information als offenkundig gelten könnte, trifft dies nach der Rechtsprechung nur für im Internet publizierte Informationen offizieller Herkunft (wie beispielsweise Veröffentlichungen von Bundesämtern, Einträge im Handelsregister, Wechselkurse, Fahrpläne etc.) zu (BGE 143 IV 380 E. 1.2). Die Behörde verletzt den Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör, wenn sie ihren Entscheid auf im Internet recherchierte Tatsachen nicht offizieller Herkunft stützt, ohne die Parteien über diese Recherchen zu informieren und ohne ihnen die Möglichkeit einzuräumen, sich dazu zu äussern (BGE 143 IV 308 [nicht publ.] E. 1; Urteil des BGer 6B_102/2016 vom 9. Februar 2017 E. 3.1).

4.5.3 Die Kritik der Beschwerdeführerin ist vorliegend nicht gänzlich unberechtigt. Anlass zum Verbot gab ein auf dem Internet veröffentlichter Demonstrationsaufruf. Weder die Verfügung selber noch die Lageeinschätzung der Polizei

enthalten Hinweise auf die einschlägigen Foren, Facebook-Einträge oder Internetseiten mit dem Aufruf, die Veranstaltung gewaltsam zu verhindern. Trotz des damals zweifellos bestehenden Zeitdrucks wäre von der Polizei zu erwarten gewesen, dass sie ihre im Internet getätigten Recherchen zumindest rudimentär dokumentiert, was etwa mit Ausdrucken einzelner der konsultierten Internetquellen schnell und einfach zu bewerkstelligen gewesen wäre. Wie vorstehend aufgezeigt, durfte die Polizei trotz der grundsätzlich allgemein zugänglichen Internetpräsenz des Demonstrationsaufrufs nicht davon ausgehen, dass es sich dabei um eine nicht beweisbedürftige allgemein bekannte Tatsache handelte. Der diesem Vorgehen anhaftende Makel wurde jedoch im Beschwerdeverfahren behoben, was bei Gefahr im Verzug ebenso wie bei der nachgelieferten detaillierten Begründung (vgl. oben E. 4.3) zulässig sein muss. Wie der Regierungsrat in der Vernehmlassung einräumt, wäre eine gründlichere Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen zwar möglich und wünschbar gewesen. Entgegen der Darstellung in der Beschwerdeschrift finden sich in den Akten aber durchaus (nachträglich erstellte) Ausdrücke von entsprechenden Internetseiten, so von der Website *antira.org* und von der Online-Eventplattform *evensi*, welche die auf Facebook unter der Parole "Kein Fussbreit den Grauen Wölfen" kursierende Demonstrationsaufforderung im vollen Wortlaut übernommen hatten. Darauf sind die entsprechenden Internetlinks und im Falle der Website auch das Publikationsdatum (16. März 2017) ersichtlich. Ebenfalls als Ausdruck vorhanden ist ein Artikel der Onlineausgabe des *Blicks* am Abend vom 17. März 2017, welcher den auf Facebook geposteten Beitrag zur angestrebten gewaltsamen Verhinderung der Veranstaltung der Beschwerdeführerin einer breiteren Öffentlichkeit bekannt machte. Auch wenn das genannte Posting selbst nicht aktenkundig ist, kann bezüglich der behördlichen Einschätzung der Gefährdungslage augenscheinlich nicht von einer unsubstantiierten, undokumentierten und unüberprüfbaren Beweisgrundlage gesprochen werden, zumal der fragliche Facebook-Eintrag entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin heute noch unter der im angefochtenen Entscheid genannten Adresse im Internet abrufbar ist. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist auch im Zusammenhang mit der Beweiserhebung und Aktenführung nicht zu erkennen. Hievon zu unterscheiden ist die Frage, ob die Polizei aus den aktenkundigen Tatsachen die richtigen Schlüsse gezogen hat. Die korrekte Beweiswürdigung ist grundsätzlich nicht Inhalt des formellen Gehörsanspruchs. Die Sachverhaltserhebung bzw. die Beweiswürdigung ist vielmehr eine materielle Frage und wird dort zu prüfen sein (vgl. Albertini, a.a.O., S. 370 f.).

E. 4.6

Zusammenfassend erweisen sich sämtliche formellen Rügen der Beschwerdeführerin als nicht stichhaltig. Die Beschwerde ist diesbezüglich unbegründet. 5.1 In materieller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen eine Verletzung ihres Grundrechts auf Versammlungsfreiheit durch das polizeiliche Verbot ihrer Veranstaltung. Dieses könne nicht auf die polizeiliche Generalklausel abgestützt werden und sei mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht vereinbar. Sie habe am 18. März 2017 im angemieteten Hochzeitssaal in Reinach der Schlacht von Gallipoli und den Gefallenen des ersten Weltkriegs gedenken wollen. Es sei um die Durchführung einer Privatveranstaltung eines privatrechtlichen Vereins in privaten Räumen gegangen, ohne dass öffentlicher Grund in Anspruch genommen worden wäre. Das Verbot einer Versammlung in privaten Räumen komme nur aus besonders schwerwiegenden polizeilichen Gründen, bei einer konkreten Gefahr für die öffentliche Ordnung in Betracht, welche vorliegend nicht gegeben gewesen sei. Die anderslautende Einschätzung der Polizei zur Sicherheitslage sei unbelegt und

unglaublich. Die ITF führe diese Veranstaltung jährlich durch, ohne dass es je Anlass zu Klagen oder Beanstandungen gegeben habe. Polizeiliches Handeln habe sich sodann nach dem Störerprinzip gegen diejenigen Personen zu richten, welche die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar gefährden würden. Massnahmen hätten demnach nicht gegen sie, sondern gegen die potentiellen Krawallanten ergriffen werden müssen. 5.2 Der Regierungsrat entgegnet in der Vernehmlassung, in Fällen von Verboten bestehe zwangsläufig eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich des hypothetischen Geschehensablaufs für den Fall eines Verzichts auf das Verbot. Die Polizei sei vorliegend gezwungen gewesen, einen Tag vor der geplanten Veranstaltung der Beschwerdeführerin gestützt auf die vorhandenen Informationen eine Entscheidung zu treffen. Sie sei mit ernstzunehmenden Aufrufen von anonymen Personen zu Gewalt gegen die Teilnehmer der Veranstaltung der Beschwerdeführerin konfrontiert gewesen. Dabei seien die höchsten Rechtsgüter Leib und Leben auf dem Spiel gestanden. Die Polizei habe ihre ursprüngliche Einschätzung, wonach im Zusammenhang mit der geplanten Veranstaltung kein Handlungsbedarf bestanden habe, kurzfristig revidieren müssen, nachdem die Veranstaltung plötzlich in der medialen Öffentlichkeit gestanden und die Berichterstattung in einschlägigen Kreisen eine Gegenreaktion ausgelöst habe. Es sei aufgrund der ausserordentlichen Umstände nachvollziehbar, dass die Polizei zum sehr weitgehenden Mittel des Verbotens gegriffen habe. 6.1 Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit ist durch die Kantonsverfassung (§ 6 Abs. 2 lit. d KV), die Bundesverfassung (Art. 22 BV), sowie durch internationale Menschenrechtsverträge gewährleistet (Art. 11 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [EMRK] vom 4. November 1950; Art. 21 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte [UNO-Pakt II] vom 16. Dezember 1966). Die Versammlungsfreiheit gewährleistet den Anspruch, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben (Art. 22 Abs. 2 BV). Zu den geschützten Versammlungen gehören unterschiedlichste Arten des zeitlich begrenzten Zusammenfindens von Menschen auf öffentlichem oder privatem Grund mit einem weit verstandenen gegenseitig meinungsbildenden oder meinungsaussernden Zweck (vgl. Christoph Errass, in: St. Galler Kommentar zur BV, a.a.O., Art. 22 BV Rz. 9 ff.; BGE 143 I 147 E. 3.1; BGE 137 I 31 E. 6.1). Bei der von der Beschwerdeführerin für den 18. März 2017 geplanten Gedenkveranstaltung handelt es sich um eine in den sachlichen Schutzbereich des Grundrechts fallende Versammlung. Als juristische Person, welche die Versammlung organisierte, ist die Beschwerdeführerin Trägerin des Grundrechts (vgl. Müller/Schefer, a.a.O., S. 576 f.). Das polizeiliche Verbot der Veranstaltung vom 18. März 2017 hindert die Beschwerdeführerin an der Durchführung des Treffens und greift damit in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit ein. 6.2 Die Versammlungsfreiheit gilt nicht absolut. Wie andere Grundrechte kann sie unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV eingeschränkt werden. Einschränkungen von Grundrechten bedürfen nach Art. 36 Abs. 1 BV einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr. Ferner müssen sie durch ein öffentliches Interesse bzw. durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt (Art. 36 Abs. 2 BV) und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV) und dürfen den Kerngehalt des Grundrechts nicht antasten (Art. 36 Abs. 4 BV). Die identischen Voraussetzungen enthält die Kantonsverfassung in § 15 Abs. 1 und 2 KV. In vergleichbarer Weise statuiert Art. 11 Ziff. 2 EMRK, dass die Ausübung der Versammlungsfreiheit nur Einschränkungen unterworfen werden darf, die gesetzlich

vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Nichts anderes ergibt sich auch aus der Schrankenregelung von Art. 21 UNO-Pakt II.

7.1 Die Polizei Basel-Landschaft erliess das Verbot vom 17. März 2017 gestützt auf § 16 des Polizeigesetzes (PolG) vom 28. November 1996. Die mit der Marginalie "Polizeiliche Generalklausel" versehene Bestimmung statuiert, dass die Polizei Basel-Landschaft im Falle des Fehlens besonderer Bestimmungen jene Massnahmen trifft, die zur Beseitigung einer erheblichen Störung oder zur Abwehr einer unmittelbar drohenden, erheblichen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie für Mensch, Tier und Umwelt notwendig sind. Damit wurde ein ungeschriebener Grundsatz des Verfassungsrechts kodifiziert. Im Gegensatz zur sog. "kleinen Generalklausel", die der Polizei als generelle gesetzliche Grundlage für die alltägliche Abwehr geringfügiger Gefahren dient (vgl. § 15 PolG), handelt es sich bei der in § 16 PolG festgeschriebenen Generalklausel um ein echtes Notfallinstrument, das als Handlungsgrundlage für dringliche Gefahrensituationen konzipiert ist, wenn schwerwiegende Beeinträchtigungen der Rechtsstellung Privater in Frage stehen (vgl. Jürg Marcel Tiefenthal, *Kantonales Polizeirecht der Schweiz*, Zürich 2018, § 6 Rz. 14; Markus Müller/Christoph Jenni, *Die polizeiliche Generalklausel - Ein Institut mit Reformbedarf*, Sicherheit & Recht 2008, S. 11 [zit. Generalklausel]). Dieses darf nur subsidiär zum Einsatz gelangen, wenn zur konkreten Gefahrenabwehr kein geeignetes gesetzlich vorgesehenes Mittel zur Verfügung steht.

7.2 Die im Polizeigesetz enthaltene polizeiliche Generalklausel stellt eine genügende formell-gesetzliche Grundlage dar, weshalb insoweit die Schwere des vorliegend zu beurteilenden Grundrechtseingriffs unerheblich ist. Nach Lehre und Rechtsprechung verlangt das Legalitätsprinzip gemäss Art. 36 Abs. 1 BV im Interesse der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Rechtsanwendung zusätzlich eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze. Diese müssen so präzise formuliert sein, dass die Rechtsunterworfenen ihr Verhalten danach ausrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können (Rainer J. Schweizer, in: *St. Galler Kommentar zur BV*, a.a.O., Art. 36 BV Rz. 15; BGE 139 I 280 E. 5.1; BGE 138 I 378 E. 7.2). Das Gesetzmässigkeitsprinzip hat auf dem Gebiet des Polizeirechts uneingeschränkte Geltung, das Bestimmtheitserfordernis stösst aber wegen der Besonderheit des Regelungsbereichs auf besondere Schwierigkeiten. Die Aufgabe der Polizei kann nicht von vornherein abschliessend und bestimmt umschrieben werden. Die Polizeitätigkeit richtet sich gegen nicht im Einzelnen bestimmbar Gefährdungsarten und Gefährdungsformen in vielgestaltigen und wandelbaren, bloss beschränkt voraussehbaren Verhältnissen und ist demnach auch in Bezug auf die möglichen polizeilichen Massnahmen situativ den konkreten Verhältnissen anzupassen (vgl. Rainer J. Schweizer/Lucien Müller, *Zwecke, Möglichkeiten und Grenzen der Gesetzgebung im Polizeibereich*, LeGes 2008, S. 384 ff.). Aufgrund der Schwierigkeit einer allzu spezifischen gesetzlichen Regelung der Polizeitätigkeit sind die Anforderungen an die Normdichte in diesem Bereich herabgesetzt. § 16 PolG operiert mit vergleichbaren Voraussetzungen und ähnlichen offenen Formulierungen, wie sie für den Fall fehlender Normierung im Verfassungs- oder Gesetzesrecht richterrechtlich als ungeschriebene Eingriffsgrundlage anerkannt sind (vgl. etwa BGE 126 I 112 E. 4b; BGE 121 I 22 E. 4b.aa). Damit ist die Bestimmung im Polizeigesetz - die sich für den Bereich der Grundrechte inhaltlich praktisch identisch auch

in Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV findet - als ausreichende und zulässige gesetzliche Grundlage auch für schwere Grundrechtseinschränkungen anzuerkennen (vgl. BGE 143 I 310 E. 3.3.1; BGE 136 I 87 E. 3.1; BGE 128 I 327 E. 4.2; Astrid Epiney, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 36 BV Rz. 38). In gleicher Weise vermag die polizeiliche Generalklausel im Grundsatz auch den Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention an die gesetzliche Grundlage hinsichtlich der Einschränkungen ihrer Garantien zu genügen (vgl. Urteil des EGMR i.S. Gsell gegen die Schweiz vom 8. Oktober 2009 [12675/05] § 52; Markus H. F. Mohler, Die polizeiliche Generalklausel - vom EGMR anerkannt und deren Anwendbarkeit begrenzt, in: Jusletter vom 11. Januar 2010).

7.3 Wegen des soeben aufgezeigten demokratischen und rechtsstaatlichen Defizits hinsichtlich des Gesetzesvorbehaltes darf nur mit Zurückhaltung auf die polizeiliche Generalklausel zurückgegriffen werden. Da aber vorliegend immerhin eine vom kantonalen Gesetzgeber erlassene gesetzliche Grundlage für Grundrechtseingriffe besteht und kein rechtssatzfreies Staatshandeln in Frage steht, mithin eine gewisse demokratische Legitimität sichergestellt ist, muss die Anwendung von § 16 PolG - anders als dies für den Fall gänzlich fehlender formell-gesetzlicher Normierung gefordert wird - nicht die nur für speziell schwere Notfälle reservierte Ausnahme bleiben. Vor diesem Hintergrund sind die kumulativ zu verstehenden Anwendungsvoraussetzungen von § 16 PolG zwar grundsätzlich eng und dem Ausnahmecharakter der Norm Rechnung tragend, aber immer mit Blick auf den Sinn und Zweck der Bestimmung, welche die effektive Abwehr von ernststen Gefahren ermöglichen soll, auszulegen (vgl. Markus Schefer, Die Beeinträchtigung von Grundrechten, Bern 2006, S. 61 f.; Epiney, a.a.O., Art. 36 BV Rz. 41; Schweizer, a.a.O., Art. 36 BV Rz. 27). Im Lichte dieser Maximen ist nachfolgend zu prüfen, ob im vorliegenden Fall - ex ante aus der Sicht und anhand des Wissens der Behörden zum Zeitpunkt des Verfügungserlasses betrachtet - eine unmittelbar drohende, erhebliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bestand, die es unter zeitlicher Dringlichkeit abzuwenden galt, wobei für die Gefahrenabwehr keine anderen geeigneten gesetzlichen Massnahmen zur Verfügung standen.

7.4 Tatbestandsvoraussetzung von § 16 PolG ist die unmittelbar drohende, erhebliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

7.4.1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung ist der Oberbegriff für die polizeilichen Schutzgüter, welche eine breite Palette von geschützten individuellen oder kollektiven Interessen umfassen. Dazu gehören etwa die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der Rechtsgüter des Einzelnen (Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Ehre), kollektive Rechtsgüter wie die Einrichtungen des Staates (Strassen, Verkehrs- und Versorgungsbetriebe), die öffentliche Gesundheit, öffentliche Ruhe, öffentliche Sittlichkeit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr (vgl. Hans Reinhard, Allgemeines Polizeirecht, Bern 1993, S. 59 ff.). Unter diesen Sammelbegriff fällt auch der im Gesetzestext explizit aufgeführte Schutz von Mensch, Tier und Umwelt. Der Polizeigutbegriff ist im vorliegenden Kontext wie oben ausgeführt restriktiv auszulegen, weshalb der Anwendungsbereich von § 16 PolG prinzipiell auf den Schutz fundamentaler Polizeigüter zu beschränken ist. Die Dispens vom Gesetzmässigkeitsprinzip, einem Grundpfeiler des Rechtsstaates, erscheint nur für den Schutz von Rechtsgütern erträglich, die für Private (Leib, Leben, Gesundheit) oder für den Staat (innerer und äusserer Frieden; äussere Unabhängigkeit) von existentieller Bedeutung sind und die deshalb einen bedingungslosen Schutz durch die staatlichen Kräfte verlangen (Müller/Jenni, Generalklausel, a.a.O., S. 13 f.; Andreas Zünd/Christoph Errass, Die polizeiliche Generalklausel, ZBJV 2011, S. 290).

7.4.2 Nicht jede Gefährdung - mag sie

auch ein fundamentales Polizeigut betreffen - eröffnet den Anwendungsbereich der polizeilichen Generalklausel. Vorausgesetzt ist nach dem Gesetzeswortlaut stets eine unmittelbar drohende, erhebliche Gefährdung der Rechtsgüter. Darunter wird allgemein eine Sachlage verstanden, die bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden am Schutzgut führt. Der drohende Schaden muss von erheblicher Intensität sein. Eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit wird nicht gefordert; andererseits genügt aber auch nicht jede entfernte Möglichkeit eines Schadens. Je grösser der mögliche Schaden ist und je hochwertiger die gefährdeten Rechtsgüter sind, desto geringere Anforderungen sind an die Eintretenswahrscheinlichkeit zu stellen. Ob die Gefahrenlage zum missbilligten Erfolg führen wird, ist anhand einer Prognose zu bestimmen. Diese entzieht sich oft einer Einschätzung anhand einfacher Parameter und Kriterien und lässt sich - der Natur der Sache geschuldet - nur schwer und auch ex post kaum je eindeutig stellen. Fehleinschätzungen und in der Folge Fehleinsätze der polizeilichen Generalklausel lassen sich daher nie gänzlich vermeiden. Zur Minimierung dieses Risikos ist von der handelnden Behörde zu verlangen, dass sie ihre Lagebeurteilung gestützt auf die ihr bekannten Fakten nach einem objektivierten Massstab vornimmt und ihre Bewertungen offenlegt, wobei in die Analyse neben der allgemeinen Lebenserfahrung auch spezielles Erfahrungswissen und wissenschaftliche Erkenntnisse einzufließen haben (vgl. Zünd/Errass , a.a.O., S. 272; Reinhard , a.a.O., S. 107 f.).

7.5.1 Bevor auf die einzelnen Rügen der Beschwerdeführerin näher eingegangen wird, gilt es einleitend an den allgemeinen politischen und gesellschaftlichen Kontext im Frühjahr 2017 zu erinnern: Nach einem Putschversuch von Teilen des türkischen Militärs im Juli 2016 hatte die Regierung den Ausnahmezustand über das Land verhängt und in der Folge Tausende Militärs, Polizisten, Journalisten und Oppositionelle aller Couleur inhaftiert. Die Reaktion des Präsidenten und dessen in den Augen seiner Kritiker effiziente Instrumentalisierung eines breit verankerten türkischen Nationalismus setzten gesellschaftliche und politische Spannungen in Gang, die auch in der in Westeuropa lebenden Diaspora zu einer starken Polarisierung führten. Im Nachgang zum gescheiterten Putsch wurde mittels Verfassungsänderung das parlamentarische Regierungssystem abgeschafft und ein Präsidialsystem eingeführt, das dem türkischen Präsidenten deutlich mehr Macht einräumte. Der Termin für das Verfassungsreferendum, an dem auch die im Ausland lebenden Türken teilnahmeberechtigt waren, war auf den 16. April 2017 angesetzt. Die Anhänger des türkischen Präsidenten Recep Erdogan gingen vor der damaligen Abstimmung auch bei der europäischen Diaspora auf Stimmenfang. Vor allem Vertreter der regierungsnahen Partei AKP reisten für Abstimmungsauftritte in verschiedene EU-Länder, wo sich vielerorts starker Widerstand bildete. Wie der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid referiert und mit Beispielen untermauert, mussten im Vorfeld des Verfassungsreferendums verschiedene politische Veranstaltungen im In- und Ausland wegen Sicherheitsbedenken abgesagt werden (vgl. zum Ganzen auch das Dossier "Türkei", insbesondere das Unterdossier "Verfassungsreferendum 2017", auf dem Informations-Portal der Bundesarbeitsgemeinschaft Politische Bildung Online [www.politische-bildung.de], betrieben von der deutschen Bundeszentrale für politische Bildung gemeinsam mit 15 Landeszentralen für politische Bildung).

7.5.2 Die Basellandschaftliche Zeitung thematisierte den von der Beschwerdeführerin geplanten Anlass in der Donnerstagsausgabe vom 16. März 2017 auf der Titelseite unter der Schlagzeile "Türkische Rechtsextreme werben bei uns für Erdogan". Die Unterzeile ergänzte: "Am Samstag treffen sich die Grauen Wölfe in Reinach". Die Berichterstattung,

die mit einem weiteren Artikel auf Seite 6 im Inlandteil fortgesetzt wurde, zeichnete zusammengefasst das Bild eines unter dem Deckmantel einer unverfänglichen Kulturveranstaltung geplanten politischen Grossanlasses von "türkischen Ultranationalisten", zu der als Ehrengäste Exponenten der Grauen Wölfe eingeladen seien, einer als rechtsextrem eingestuften türkischen Gruppierung. Am Morgen des 17. März 2017 kursierte im Internet - wohl zuerst auf dem Veranstaltungskalender von Facebook - der Veranstaltungshinweis für eine "ANTIFA-DEMO" in Reinach am 18. März 2017 von 18:00 bis 23:00 Uhr unter dem Motto "Kein Fussbreit den Grauen Wölfen!". Illustriert war das Posting mit dem Bild einer geballten Faust, welche das als Erkennungszeichen der Grauen Wölfe bekannte Symbol des von einem Halbmond umrahmten stylisierten Wolfs zerschlägt. Der detaillierte Veranstaltungsbescrieb lautete: "Am Samstag wollen die Grauen Wölfe ein Europatreffen in der Nähe von Basel abhalten. Erwartet werden sehr hohe (sic) Tiere dieser offen faschistischen Gruppierung. Bei dieser Organisation handelt es sich um die Schergen Erdogans, die im Vernichtungskrieg gegen die kurdische Bevölkerung (sic) mitmorden und von einer grossen, ethnisch reinen Türkei träumen. Sie organisieren sich auch hier. Faschisten dürfen nirgendwo toleriert werden. Auf nach Reinach! Dieses faschistische Treffen muss verhindert werden! Bringt eure Freunde und Freundinnen - es ist verdammt wichtig! Auf eine grosse, starke antifaschistische Demo!" Der Demonstrationsaufruf wurde im Laufe des Tages von den Medien aufgegriffen (z.B. Blick online).

7.5.3 In der Lageeinschätzung vom 17. März 2017 führte die Polizei Basel-Landschaft zusammengefasst aus, der als Saalmieter gegen aussen auftretende Mitveranstalter der Gedenkveranstaltung erwarte rund 500 Teilnehmer aus der Schweiz, Frankreich und Deutschland. Bei diesem Anlass handle es sich um eine kulturelle Veranstaltung, welche ebenfalls eine politische Agenda verfolge. Die Veranstaltung sei bis zum Vortag nicht exponiert gewesen und es habe eine sehr begrenzte Gefahr von Provokationen und Störaktionen ausserhalb der Räumlichkeiten bestanden. Als Reaktion auf die entsprechende Medienberichterstattung vom 16. März 2017 werde aber seit dem Morgen im Internet für eine Antifa-Demonstration in Reinach mobilisiert. Aufgrund dieser Lageänderung habe sich das Risiko für ein Aufeinandertreffen von gewaltbereiten Gruppierungen und die damit verbundenen Sach- und Personenschäden massiv erhöht. Ebenfalls sei das Risiko für eine Mobilisierung und Verschiebung einer grösseren Anzahl Kurden nach Reinach als hoch einzustufen. In der Folge werden sechs Vorfälle in Bern und Zürich aus den vorangehenden beiden Jahren aufgezählt, bei denen es im Umfeld von Manifestationen der linksextremen Szene oder kurdischen Aktivisten zu Sach- und Personenschäden gekommen war. Gewalttätige Linksextreme und Anhänger türkischer linksextremer Gruppierungen wie auch der Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) unterstützten sich anlässlich von Demonstrationen gegenseitig. Die Lageeinschätzung schliesst mit dem Fazit, dass das Risiko für ein Aufeinandertreffen von gewalttätigen Gruppierungen und die damit verbundenen Sach- und Personenschäden als sehr hoch eingeschätzt werde.

7.6 Wenn die Beschwerdeführerin moniert, die Polizei habe ihren Entscheid auf eine unbegründete und nicht belegte Lageeinschätzung abgestützt, kann ihr nicht gefolgt werden. Die vorstehend wiedergegebene Analyse zeigt anhand der damals bekannten - und entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerin auch aktenkundigen - Tatsachen nachvollziehbar und überzeugend auf, weshalb die prognostische Beurteilung von einer erheblichen Gefährdungslage ausging. Die Polizei vermag ihre Schlussfolgerung mit ihrem eigenen Erfahrungswissen wie auch mit Verweisen auf (öffentlich zugängliche) Erkenntnisse des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) und des deutschen Bundesnachrichtendienstes

(BND) zu untermauern und zu plausibilisieren. Es kann vorliegend zunächst nicht zweifelhaft sein, dass im Internet zu einer Kundgebung am Ort der Veranstaltung der Beschwerdeführerin aufgerufen wurde mit dem Ziel, die Durchführung des Anlasses gewaltsam zu verhindern. Der oder die anonymen Urheber dieses Aufrufes stammten ebenso unbestritten aus der lose organisierten linksradikalen Szene, welche sich selber als "Antifa" (Akronym für Antifaschistische Aktion) bezeichnet und die nach eigenem Selbstverständnis rechtsextremistische Organisationen, Personen und Positionen, darunter auch Nationalismus und rechtsgerichteten Geschichtsrevisionismus, aktiv bekämpft. Kennzeichen dieser Gruppierung sind ein ausgeprägtes Freund-Feind-Denken sowie die Akzeptanz und Anwendung von Gewalt, wobei sie die offene Konfrontation mit dem Gegner, wozu sie auch die Polizei zählt, aktiv sucht. Auf der Strasse sind gewaltsame Auseinandersetzungen nur deswegen selten, weil die Anlässe dazu absehbar sind und entsprechend von umfangreichen Sicherheitsdispositiven begleitet werden (vgl. NDB, Sicherheit Schweiz 2017 - Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes, Bern 2017, S. 58 f.; Dossier "Linksextremismus", Unterdossier "Akteure, Gruppen und Strömungen" der Bundesarbeitsgemeinschaft Politische Bildung Online). Die Aktivisten der "Antifa" sind ideologisch und personell eng vernetzt mit den Anhängern der "Arbeiterpartei Kurdistans" (PKK). Letztere vermag europaweit rasch zahlreiche Anhänger für Kundgebungen zu mobilisieren. In der Schweiz verlaufen solche Demonstrationen überwiegend ohne Zwischenfälle. Treffen allerdings kurdische und türkische Gruppen aus islamistischen und/oder nationalistischen Kreisen aufeinander, kann dies zu einer Gewalteskalation führen (NDB, Lagebericht 2017, a.a.O., S. 44 und S. 53). Das Mobilisierungs- und Gewaltpotential des Demonstrationsaufrufs vom 17. März 2017 hat vor diesem Hintergrund als hinreichend erstellt zu gelten. Ob die Schätzung der Polizei von 100 bis 150 gewaltbereiten Demonstranten akkurat ist, was die Beschwerdeführerin bestreitet, lässt sich naturgemäss nicht beweisen. Die Zahlen scheinen allerdings nicht aus der Luft gegriffen und auch nicht masslos übertrieben, nahmen doch an den in der Lageeinschätzung aufgezählten vergleichbaren Kundgebungen - soweit Zahlen genannt werden - jeweils rund 300 Personen teil. Unbehelflich sind dabei die Einwände der Beschwerdeführerin, sie habe mit den aufgeführten Vorfällen nichts zu tun, die Medienberichterstattung sei unzutreffend, von ihrer Veranstaltung sei keine Gefahr ausgegangen und sie habe noch nie Anlass zu Klagen gegeben. Alle diese Umstände ändern nichts daran, dass die Polizei am 17. März 2017 davon ausgehen durfte und musste, dass sich am Folgetag eine grössere Gruppe von gewaltbereiten Aktivisten am Veranstaltungsort einfinden würde, welche auf die Veranstaltungsteilnehmer treffen würden. Dass die Situation unter diesen Vorzeichen eine gefährliche Eigendynamik hätte entwickeln können, liegt auf der Hand, zumal auch ernsthaft mit einer Reaktion von Seiten der provozierten Versammlungsteilnehmer zu rechnen gewesen wäre. Das Risiko von Sachbeschädigungen und gewaltsamen Auseinandersetzungen kann deshalb mit Fug als sehr hoch bezeichnet werden. Bei einem ungehinderten Geschehensablauf wären zahlreiche Polizeigüter unmittelbar und schwer bedroht gewesen, in erster Linie das fundamentale Rechtsgut Leib und Leben, namentlich auch von unbeteiligten Dritten und friedlichen Veranstaltungsteilnehmern. Es lag damit eine unmittelbar drohende, erhebliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Sinne von § 16 PolG vor, welche ein rasches polizeiliches Handeln als unerlässlich erscheinen liess. 7.7 Dass im vorliegenden Fall besondere, hinreichend bestimmte gesetzliche Bestimmungen für wirksame Massnahmen der Gefahrenabwehr fehlen, wird von der Beschwerdeführerin nicht in Frage gestellt. Sie nimmt deren Fehlen vielmehr zum

Anlass, die Anwendbarkeit der polizeilichen Generalklausel generell zu bestreiten. Sie vertritt die Auffassung, es habe sich im vorliegenden Fall nicht um einen unvorhersehbaren Notfall gehandelt, denn der Gesetzgeber habe eine typische und erkennbare Gefährdungslage trotz Kenntnis der Problematik nicht normiert, weshalb die Anrufung der polizeilichen Generalklausel ausgeschlossen sei. Zwar hat das Bundesgericht den Aspekt der Vorhersehbarkeit erstmals im Jahr 1995 zu einem eigenständigen Kriterium ausgebaut (BGE 121 I 22 E. 4b; vgl. Müller/Jenni, Generalklausel, a.a.O., S. 15 ff.). Die Beschwerdeführerin übersieht allerdings, dass die Vorhersehbarkeit der Gefahr kein Tatbestandsmerkmal von § 16 PolG ist. Einem entsprechenden Anwendungskriterium ginge auch die Praxistauglichkeit ab: In einer qualifizierten Gefährdungslage das gefahrenabwehrende Handeln zusätzlich von der Bedingung der Unvorhersehbarkeit der Gefahr abhängig zu machen, brächte die Verantwortlichen, zumal wenn grundrechtliche Schutzpflichten eine Intervention der Behörden gebieten (vgl. Müller/Schefer, a.a.O., S. 53), in ein Dilemma. Bei konsequenter Anwendung einer Unvorhersehbarkeitsregel müssten sie auf eine Intervention verzichten und den Dingen ihren freien Lauf lassen - speziell aus Sicht der Schutzbedürftigen eine unhaltbare Option (Markus Müller/Christoph Jenni, Notrecht - ... abermals zur polizeilichen Generalklausel, Sicherheit & Recht 2010, S. 101 ff. [zit. Notrecht]; vgl. allgemein zur diesbezüglich in der Lehre geäußerten Kritik Zünd/Errass, a.a.O., S. 281 ff.). Das Bundesgericht hat denn auch in einem neueren Entscheid aus dem Jahr 2011 seine Praxis geändert und dahingehend präzisiert, dass das von ihm aufgestellte Erfordernis der Unvorhersehbarkeit nur ein im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigendes Element unter anderen bildet. Es ist nicht als Anwendungsvoraussetzung zu verstehen, welches es - losgelöst von der Art und der Dringlichkeit der Gefahr - ausschliesst, die polizeiliche Generalklausel überhaupt anzurufen (BGE 137 II 431 E. 3.3).

7.8 Zusammenfassend kommt das Kantonsgericht mit dem Regierungsrat zum Schluss, dass im vorliegenden Fall die Anwendungsvoraussetzungen der polizeilichen Generalklausel erfüllt waren. Es liegt somit eine genügende Ermächtigungsgrundlage (Art. 36 Abs. 1 BV) für polizeiliche Massnahmen vor, die einen Grundrechtseingriff bewirken. In dieser Konstellation ist damit gleichzeitig auch das öffentliche Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV) an der entsprechenden Einschränkung ausgewiesen.

8.1 Droht aufgrund der Prognose mit einer hinreichenden Eintrittswahrscheinlichkeit der Eintritt eines Schadens, sind die notwendigen Massnahmen der Gefahrenabwehr zu treffen. Das polizeiliche Handeln hat sich dabei an den rechtsstaatlichen Grundsätzen zu orientieren, wozu auch das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 36 Abs. 3 BV) gehört, dem im Polizeirecht besondere Bedeutung zukommt. Es verlangt, dass die Massnahmen zur Verwirklichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich sowie dem Einzelnen zumutbar sind (BGE 142 I 121 E. 3.1; BGE 140 I 2 E. 9.2.2). Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist namentlich bei der Wahl der zu treffenden Massnahmen, beim Entscheid über Art und Mass der Zwangsmittel sowie der Auswahl der Massnahmebelasteten von grosser Bedeutung (Reinhard, a.a.O., S. 199). Bei der Beurteilung, welche Mittel (vernünftiger- und verhältnismässigerweise) eingesetzt werden können und was rein tatsächlich in einer gegebenen Situation (noch) garantiert werden kann, kommt den Behörden ein weiter Spielraum zu (BGE 132 I 256 E. 4.3).

8.2 Polizeiliches Handeln richtet sich gemäss § 17 Abs. 1 PolG gegen diejenige Person, die unmittelbar die öffentliche Sicherheit oder Ordnung stört, gefährdet oder die für das Verhalten einer dritten Person verantwortlich ist, welches zu einer Störung oder Gefährdung führt. Damit wird das Störerprinzip als wichtige Konkretisierung des

Verhältnismässigkeitsprinzips positivrechtlich verankert. Es dient dazu, diejenige Person zu bestimmen, die den polizeilichen Eingriff zu dulden hat, und soll unbeteiligte Dritte grösstmöglich schonen (vgl. Tiefenthal, a.a.O., § 5 Rz. 22 ff.; Reinhard, a.a.O., S. 175 ff.).

8.3 Die Beschwerdeführerin rügt eine Missachtung des Störerprinzips. Sie habe mit ihrer jährlichen Veranstaltung noch nie Anlass zu Klagen oder Beanstandungen bezüglich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gegeben. Von den geplanten Gedenkfeierlichkeiten sei keine erhebliche Störung oder unmittelbar drohende Gefahr ausgegangen. Wie auch aus der polizeilichen Lageeinschätzung hervorgehe, habe ihr die Polizei keine Störereigenschaft zugeschrieben, weshalb sich deren Massnahmen nicht gegen sie hätten richten dürfen.

Vielmehr seien die Unruhestifter ins Recht zu fassen gewesen. 8.4.1 Der

Beschwerdeführerin kann darin beigeprüft werden, dass von ihrem rechtmässigen Anlass und dessen Besuchern keine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ausging und sie auch nicht bewusst in Kauf nahm, dass andere ihrerwegen die Polizeigüter gefährdeten. Sie durfte erwarten, dass die Polizei ihre Veranstaltung nicht unterbindet, sondern gegen Störungen durch Dritte sichert, denn aus dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit trifft den Staat eine konkrete Schutzpflicht. Er muss unter Umständen Vorkehrungen treffen, dass rechtmässige Versammlungen friedlich stattfinden können und die Teilnehmer dabei vor Übergriffen sicher sind. Insbesondere bezieht sich die Schutzpflicht auf die

Unterbindung von körperlicher Gewalt (Birgit Daiber, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer [Hrsg.], Handkommentar Europäische Menschenrechtskonvention, 4. Aufl., Baden-Baden 2017, Art. 11 EMRK Rz. 61; Reinhard, a.a.O., S. 173; BGE 132 I 256 E. 3; BGE 127 I 164 E. 3b).

8.4.2 Die Beschwerdeführerin fordert nach dem soeben Gesagten mit Recht ein polizeiliches Vorgehen gegen die direkten Verursacher der Gefahrenlage, die Teilnehmer der unbewilligten Gegendemonstration. Dies ist denn auch geschehen, wurden doch in der Verfügung vom 17. März 2017 sämtliche Veranstaltungen auf dem Gebiet der Gemeinde Reinach für oder gegen die Gedenkveranstaltung der Beschwerdeführerin untersagt. Das polizeiliche Handeln insgesamt erfüllt aber nur dann den gesetzlichen

Auftrag der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (§ 2 Abs. 1 PolG) und die Anforderungen an die Verhältnismässigkeit, wenn die Behörde unter den zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen diejenigen auswählt, welche eine zielkonforme Wirkung entfalten und geeignet sind, den angestrebten Erfolg eintreten zu lassen. Sind staatliche Schutzaufträge zu erfüllen, sind Massnahmen, die zu wenig zur Erreichung des Schutzzieles beitragen, nicht geeignet, um das Ziel zu erreichen ("Untermassverbot", vgl. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 21 Rz. 7). Militante Kreise, die offen zu einer gewaltsamen Demonstration aufrufen, lassen sich durch ein polizeiliches Demonstrationsverbot notorischerweise nicht von ihrem Vorhaben abhalten. In diesem Sinne war das ausgesprochene Verbot

offenkundig nicht ausreichend, um die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten. 8.4.3 Als

zentrale Handlungsoption steht die Gewährung eines ausreichenden Polizeischutzes für die Versammlung der Beschwerdeführerin im Raum. Die direkte physische Präsenz mit entsprechenden Interventionsmöglichkeiten wäre fraglos geeignet gewesen, der Gefährdungslage wirksam zu begegnen. Zur sicheren Gefahrenabwehr wäre allerdings aufgrund des ausgewiesenen Eskalationspotentials ein umfangreiches Sicherheitsdispositiv mit starken Polizeikräften vor Ort vonnöten gewesen, da nicht zuletzt auch ernsthaft mit gegen die Sicherheitskräfte gerichteten Aggressionen seitens der Kundgebungsteilnehmer zu rechnen war (vgl. oben E. 7.6). Wie die Polizei in der vorinstanzlichen Vernehmlassung darlegte, sah sie sich am 17. März 2017 ausser Stande, innerhalb eines Tages die hierzu

erforderlichen Einsatzkräfte zu mobilisieren. Dies nicht zuletzt auch deswegen, weil am Samstagabend zur selben Zeit mit der Fussballpartie zwischen dem FC Basel und dem Grasshopper Club Zürich bereits ein Grossereignis stattfand, das als Hochrisikospiele klassifiziert worden und für das entsprechend mehr Personal als üblich aufgeboten worden war. Seit Jahren stellt die Polizei Basel-Landschaft im Rahmen der sicherheitspolizeilichen Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Stadt für Spiele im St. Jakob-Park in Basel eine beachtliche Anzahl Polizeikräfte zur Verfügung, wozu sich der Kanton auch vertraglich verpflichtet hat (vgl. § 10 der Vereinbarung über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft vom 24. Oktober 2017; Schriftliche Antwort des Regierungsrats vom 8. Dezember 2009 zur Interpellation von Hans-Jürgen Ringgenberg, "Wann greifen unsere Ordnungskräfte endlich zu mehr repressiven Massnahmen?", [2009-338] S. 3). Wie der Regierungsrat in seinem Entscheid erläutert, besteht bei Fussballspielen mit Zürcher Mannschaften und einem entsprechenden Fan-Extrazug der SBB das Risiko für Ausschreitungen entlang der Bahnstrecke vor allem an den Bahnhöfen Pratteln und Muttenz sowie auf dem Areal des Rangierbahnhofs Muttenz. Da in unmittelbarer Nähe zum Fussballstadion auf Baselbieter Boden das Areal der St. Jakobshalle, der St. Jakob-Arena sowie der Sport- und Parkanlagen der Grün 80 liegt, muss die Polizei Basel-Landschaft jeweils zudem auch mögliche Ausschreitungen in diesen Bereichen verhindern und bekämpfen. Dass ein Grossteil des am betreffenden Abend verfügbaren Korpsbestandes an diesem Fussballspiel benötigt wurde und von dieser Aufgabe auch nicht kurzfristig abgezogen werden konnte, leuchtet ohne Weiteres ein. Für ein Hilfeleistungsersuchen an die Partnerkantone im Rahmen des Konkordats über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz vom 20. Januar 1995 oder ein Ersuchen um "spontane Nachbarschaftshilfe" (§ 6 der Vereinbarung über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit) blieb angesichts des Umfangs der benötigten Unterstützung augenscheinlich zu wenig Zeit. Dazu kommt, dass die Gefahrenlage nicht einen ausserordentlichen Umfang oder den Charakter einer nahenden Katastrophe aufwies, der die sofortige notfallmässige Mobilisierung des gesamten eigenen Personalbestands - geschweige denn desjenigen der Partnerkantone - gerechtfertigt hätte. Da die Bedrohungslage rund um die Veranstaltung der Beschwerdeführerin für alle Seiten überraschend aufgetreten war, können der Polizei auch keine Versäumnisse bei der präventiven Gefahrenerkennung oder der Einsatzplanung vorgeworfen werden. Weiter gilt es generell zu berücksichtigen, dass stets eine Einsatzreserve für gravierende Notfälle bereitzuhalten ist und die Personaldecke an einem Wochenende besonders dünn ist. Es besteht vorliegend keine Veranlassung, an den überzeugenden Darlegungen der Polizei zu zweifeln. Aufgrund der aufgeführten Umstände durfte die Polizei davon ausgehen, dass sie nicht in der Lage sein würde, am Veranstaltungsort die öffentliche Ordnung und Sicherheit im erforderlichen Masse sicherzustellen. Mit der reinen Behauptung des Gegenteils vermag die Beschwerdeführerin daran nicht zu rütteln. Damit bleibt festzuhalten, dass im vorliegenden Fall ein direktes Vorgehen gegen die Demonstranten und die Gewährung von Polizeischutz für die Veranstaltung der Beschwerdeführerin aus Kapazitäts- und Zeitgründen nicht möglich war. 8.4.4 Die Beschwerdeführerin lässt beschränkte polizeiliche Kapazitäten als Motiv nicht gelten und postuliert, dass haushaltspolitische Zwänge generell nicht zu einer Verweigerung des ihr zustehenden Polizeischutzes führen dürften. Die vorliegende rechtliche Beurteilung hat allerdings auf dem Boden der realen Bedingungen stattzufinden und darf die Augen vor den tatsächlichen Gegebenheiten und Möglichkeiten nicht verschliessen. Die Mittel des Staates sind nun einmal faktisch

begrenzt. Verhältnismässiges Polizeihandeln verlangt, dass die Einsatzdoktrin den beschränkten personellen und sachlichen Ressourcen Rechnung trägt und Prioritäten setzt (Tschannen/Zimmerli/Müller , a.a.O., § 56 Rz. 21; Tiefenthal , a.a.O., § 5 Rz. 40; BGE 132 I 256 E. 4.3; BGE 126 II 300 E. 5b). Die zahlenmässige Stärke des Polizeikorps hängt im Übrigen auch nicht in erster Linie von finanziellen Überlegungen ab; es handelt sich vielmehr hierbei weitgehend um ein Politikum. Aus allgemeinen staatspolitischen Gründen kann der freiheitliche Staat nur einen begrenzten Polizeiapparat unterhalten. Das darin inhärente Restrisiko, dass die Polizeikräfte nicht sämtliche Aufträge vollumfänglich erfüllen können, ist hinzunehmen (vgl. Bemerkungen der Redaktion zum Urteil des Kassationsgerichts ZH vom 17. Juni 1987, ZBl 1987, S. 548 ff.). Dass die Sicherheitsbehörden im Kanton Basel-Landschaft systematisch unterfinanziert würden und die Politik unter Inkaufnahme von regelmässigen schweren Grundrechtsverletzungen dringend benötigte Mittel nicht sprechen würde, lässt sich in Anbetracht des vorliegenden singulären Vorkommnisses nicht einmal ansatzweise ausmachen. Auch die Strassburger Rechtsprechung anerkennt im Übrigen, dass der Anspruch auf aktiven staatlichen Schutz in Anbetracht der Schwierigkeiten der modernen Polizeiarbeit und der operativen Entscheidungen, die in Bezug auf Prioritäten und Ressourcen getroffen werden müssen, nicht absolut sein kann und in vernünftiger Weise ("d'un point de vue raisonnable") zu handhaben ist, so dass eine unhaltbare oder übertriebene Belastung ("fardeau insupportable ou excessif") der Behörden vermieden wird (Urteil des EGMR i.S. Osman gegen das Vereinigte Königreich vom 28. Oktober 1998 [87/1997/871/1083] § 116; ständige Rechtsprechung, vgl. zuletzt das Urteil des EGMR i.S. Patsaki und andere gegen Griechenland vom 7. Februar 2019 [20444/14] § 87).

8.5.1 Das Gesetz sieht die ausnahmsweise Abweichung vom Störerprinzip vor. Gemäss § 17 Abs. 3 PolG kann sich das polizeiliche Handeln gegen Dritte richten, wenn eine erhebliche Störung oder eine unmittelbar drohende, erhebliche Gefahr abzuwehren ist (lit. a), Massnahmen gegen die pflichtigen Personen nicht rechtzeitig möglich oder erfolgversprechend sind (lit. b) und die anderen Personen ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne jede Verletzung höherwertiger Pflichten in Anspruch genommen werden können (lit. c). Die Bestimmung umschreibt damit die Voraussetzungen des polizeilichen Notstands, bei dem die Polizei im Interesse der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Ausnahmefall auf unbeteiligte Dritte greifen darf, sofern diese dadurch nicht erheblich gefährdet werden und ihnen die Beeinträchtigung zumutbar ist (Reinhard , a.a.O., S. 195 ff.; Tiefenthal , a.a.O., § 6 Rz. 22; Tschannen/Zimmerli/Müller , a.a.O., § 56 Rz. 13).

8.5.2 Die Beschwerdeführerin ist als unbeteiligte Dritte im Sinne von § 17 Abs. 3 PolG zu qualifizieren, nicht etwa als (vom Störerbegriff mitumfasste) Zweckveranlasserin (vgl. hierzu Tiefenthal , a.a.O., § 5 Rz. 32). Wie vorstehend aufgezeigt wurde, war eine unmittelbar drohende, erhebliche Gefahr abzuwehren und erfolgversprechende Massnahmen gegen die Störer erwiesen sich als innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit nicht umsetzbar. Als letzter Ausweg blieb den Behörden, die Beschwerdeführerin in die Pflicht zu nehmen, indem sie ihr in der Verfügung vom 17. März 2017 die Durchführung ihrer Privatveranstaltung verbot und damit im gleichen Federstrich der angekündigten Gegendemonstration die Daseinsgrundlage entzog. Das umfassende Verbot der rechtmässigen Versammlung auf Privatgrund stellte einen schweren Eingriff in die verfassungsmässigen Rechte der Beschwerdeführerin - wie im Übrigen auch der einzelnen Versammlungsteilnehmer - dar (vgl. Urteil des BGer 1P.304/1990 vom 18. Februar 1991, in: ZBl 1992, S. 40, E. 7). Entgegen der in der Beschwerde vertretenen Auffassung wird jedoch durch das einmalige Verbot eines

Anlasses die Kerngehaltsgarantie von Art. 22 BV nicht angetastet, weshalb das absolute Einschränkungsverbot für Kerngehalte nach Art. 36 Abs. 4 BV nicht greift. Wie die Beschwerdeführerin an anderer Stelle selber ausführt, fallen bei konkreter Gefahr von gewaltsamen Tumulten und Sachbeschädigungen ausserordentliche Einschränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit auch auf Privatgrund in Betracht (BGE 132 I 256 E. 4.6; BGE 107 Ia 292 E. 6; Müller/Schefer, a.a.O., S. 587). 8.5.3 Eine solche konkrete und ernsthafte Gefahr für die öffentliche Ordnung sollte mit dem angefochtenen Verbot abgewendet werden. Ein wirksames milderer Mittel als das Verbot ist gestützt auf die Lagebeurteilung und unter Berücksichtigung der gegebenen Umstände nicht ersichtlich. Auch die Beschwerdeführerin zeigt mit aller Kritik nirgends auf, welche anderen, die Freiheit weniger bescheidenden polizeilichen Massnahmen als realistische Handlungsoptionen hätten in Betracht gezogen werden können. Im Rahmen einer im Grundsatz zulässigen und auch im Ergebnis nicht zu beanstandenden Güterabwägung der kollidierenden Staats- und Individualinteressen wurde das Recht der Beschwerdeführerin auf Organisation einer Versammlung beschnitten, um die als höherrangig einzustufenden staatlichen Rechtspflichten zum Schutz der körperlichen Integrität der Versammlungsbesucher wie auch der Teilnehmer der Kundgebung sowie unbeteiligter Passanten gewährleisten zu können. Das von der Beschwerdeführerin verlangte Opfer war unter diesem Blickwinkel zur Gefahrenbeseitigung unumgänglich und ihr auch zumutbar. Dabei verkennt das Kantonsgericht nicht, dass der Gedenk Anlass für die Beschwerdeführerin einen hohen symbolischen und ideologischen Stellenwert aufwies und ihr durch die erzwungene Absage ein finanzieller Schaden entstanden ist. Die von § 17 Abs. 3 PolG statuierten Voraussetzungen für ein polizeiliches Handeln gegen sie waren erfüllt. Die behördliche Massnahme steht im Einklang mit dem Gebot der Verhältnismässigkeit in seiner polizeispezifischen und grundrechtlichen Ausprägung. 8.5.4 Anders als die Beschwerdeführerin verschiedentlich insinuiert, steht ihre Inanspruchnahme im Rahmen der notfallmässigen behördlichen Gefahrenabwehr in keinem erkennbaren Zusammenhang mit der Nationalität ihrer Vereinsmitglieder, dem Vereinszweck oder den von ihr unterstützten politischen Ansichten.

E. 9

Nach dem Gesagten erweist sich die durch das Verbot bewirkte Einschränkung der Versammlungsfreiheit wegen der hinreichend konkreten Gefahr von ernsthaften, mit den der Polizei zur Verfügung stehenden Mitteln nicht zügelbaren gewalttätigen Auseinandersetzungen mit Gefahren für Leib und Leben als im öffentlichen Interesse liegend, zur Erreichung des Ziels geeignet und erforderlich sowie der Beschwerdeführerin zumutbar. Der Regierungsrat hat zutreffend eine Verletzung der Versammlungsfreiheit verneint und die Verfügung der Polizei Basel-Landschaft zu Recht geschützt. Dies führt zur Abweisung der vorliegenden Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden kann.

E. 10

Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe zu verrechnen. Ein Anspruch auf Ausrichtung einer

Parteientschädigung besteht nicht (§ 21 Abs. 1 VPO). Demgemäss wird erkannt : ://: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird. 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- verrechnet. 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen. Vizepräsident Gerichtsschreiber Gegen diesen Entscheid wurde am 7. November 2019 Beschwerde beim Bundesgericht (Verfahrensnummer 1C_586/2019) erhoben.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.