

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 586/2019

Urteil vom 3. August 2020

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Kneubühler, Bundesrichterin Jametti,
Bundesrichter Haag, Müller,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte
İsviçre Türk Federasyon,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Yetkin Geçer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft.

Gegenstand
Verbot der Veranstaltung vom 18. März 2017,

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts
Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht, vom 26. Juni 2019 (810 18 278).

Sachverhalt:

A.

Die Vereinigung İsviçre Türk Federasyon (ITF, Türkische Föderation Schweiz) plante für Samstag, 18. März 2017, ab 18.00 Uhr eine Gedenkveranstaltung zur Schlacht von Gallipoli in einem Saal in Reinach/BL. Nachdem die Polizei Basel-Landschaft am Tag zuvor erfahren hatte, dass zu Gegenveranstaltungen aufgerufen wurde, verbot sie am 17. März 2017 gestützt auf die polizeiliche Generalklausel die Veranstaltung sowie deren Verlegung an eine andere Örtlichkeit im Kanton Basel-Landschaft und untersagte sämtliche Veranstaltungen auf dem Gebiet der Gemeinde Reinach am Samstag, 18. März 2017, für oder gegen die verbotene Gedenkveranstaltung. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, es handle sich bei den Eingeladenen der geplanten Veranstaltung um Sympathisanten der türkischen Partei Milliyetçi Hareket Partisi (MHP, Partei der Nationalistischen Bewegung) und bei den Organisationen und Gruppierungen, die zu Gegenveranstaltungen aufriefen, um solche aus dem Bereich der Antifa und von Kurdenbewegungen. Angesichts der Militanz dieser Gruppierungen und der politischen Spannungen bestehe ein konkretes, hohes Potenzial für gewaltsame Auseinandersetzungen, wobei auch mit dem Einsatz von Waffen oder Schlaginstrumenten zu rechnen sei. Es sei daher von einer grossen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auszugehen.

Gegen diese Verfügung erhob die Vereinigung İsviçre Türk Federasyon am 26. März 2017 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft. Dieser trat darauf am 20. Juni 2017 wegen Fehlens eines aktuellen Rechtsschutzinteresses nicht ein. Mit Urteil vom 7. Februar 2018 hiess das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, des Kantons Basel-Landschaft eine dagegen erhobene Beschwerde gut,

soweit es darauf eintrat, und wies die Streitsache zur materiellen Beurteilung an den Regierungsrat zurück. Am 16. Oktober 2018 wies dieser die Beschwerde ab, soweit er darauf eintrat. Im Wesentlichen führte er dazu aus, die Situation habe sich innert weniger Tage zugespitzt und ein unverzügliches polizeiliches Handeln erfordert. Wegen des am selben Abend angesetzten und als Hochrisikospiele eingestuften Fussballmatches zwischen dem FC Basel und dem Grasshopper Club Zürich seien starke Einsatzkräfte gebunden gewesen, so dass die Polizei kurzfristig nicht genügend personelle Ressourcen habe mobilisieren können, um die Veranstaltung in Reinach adäquat zu schützen. Aufgrund der unvorhersehbaren, plötzlich entstandenen unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie für Leib und Leben der Veranstaltungsteilnehmer lasse sich das Verbot auf die polizeiliche Generalklausel stützen. Erfolgversprechende alternative Handlungsoptionen seien nicht offen gestanden. Der Eingriff in die Versammlungsfreiheit sei zur Abwendung der Gefährdung fundamentaler Rechtsgüter geeignet und erforderlich und daher zulässig gewesen.

B.

Mit Urteil vom 26. Juni 2019 wies das Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsgericht, eine dagegen erhobene Beschwerde der Vereinigung İsviçre Türk Federasyon ab, soweit es darauf eintrat. Es verneinte im Wesentlichen, dass dieser das Gehör verweigert worden sei, wie sie geltend machte, und bejahte, dass sich der Eingriff in die Versammlungsfreiheit auf die polizeiliche Generalklausel stützen könne und rechtmässig sei. Obwohl der geplante Anlass der Veranstalterin auf privatem Grund vorgehen worden und davon selbst keine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ausgegangen sei, erweise sich das Verbot ihrer Veranstaltung aufgrund der mit den Gegenveranstaltungen zusammenhängenden Gefährdungen als verfassungsmässig.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und subsidiärer Verfassungsbeschwerde vom 7. November 2019 an das Bundesgericht beantragt die Vereinigung İsviçre Türk Federasyon, das Urteil des Kantonsgerichts aufzuheben; eventuell sei die Streitsache an dieses zurückzuweisen. Zur Begründung macht die beschwerdeführende Vereinigung erstens eine Gehörsverweigerung geltend; der Regierungsrat habe das Argument der angeblichen personellen Belastung des Polizeikorps durch einen Fussballmatch nachgeschoben, ohne ihr Gelegenheit zu geben, sich dazu zu äussern, was das Verwaltungsgericht zu Unrecht nicht als Gehörsverletzung anerkannt habe. In der Sache wird zweitens ein Verstoß gegen die Versammlungsfreiheit gerügt; weder lasse sich das Verbot auf die polizeiliche Generalklausel stützen noch sei es verhältnismässig. Der Regierungsrat schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Das Kantonsgericht verzichtete auf eine Vernehmung.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid (vgl. Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG) über das polizeiliche Verbot der Durchführung einer Gedenkveranstaltung, wobei es sich um eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinne von Art. 82 lit. a BGG handelt. Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG besteht nicht, womit gegen den angefochtenen Entscheid die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen steht.

1.2. Nach Art. 113 BGG ist die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nur zulässig, soweit keine andere Beschwerde nach Art. 72 - 89 BGG zur Verfügung steht. Da gegen den angefochtenen Entscheid Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. BGG erhoben werden kann, erweist sich die von der Beschwerdeführerin gleichzeitig erhobene subsidiäre Verfassungsbeschwerde als ausgeschlossen, weshalb darauf nicht eingetreten werden kann.

1.3. Die Beschwerdeführerin, der die Durchführung der Veranstaltung untersagt wurde, vertritt die Interessen ihrer Mitglieder und sie ist vom Verbot unmittelbar betroffen. Zudem hat sie an den beiden vorinstanzli-

chen Verfahren teilgenommen. Sie ist mithin gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Einreichung der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt.

1.4. Die Beschwerdeführerin verfügt über kein aktuelles Interesse an der Beurteilung ihrer Beschwerde mehr, nachdem der Veranstaltungstermin längst verstrichen ist. Das Bundesgericht verzichtet ausnahmsweise auf das Erfordernis eines aktuellen Interesses, wenn sich die aufgeworfenen Fragen unter gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen können, eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre und die Beantwortung wegen deren grundsätzlicher Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt (BGE 137 I 23 E. 1.3.1 S. 25, mit Hinweisen). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Die Beschwerdeführerin hat ein Rechtsschutzinteresse an der Feststellung der Rechtmässigkeit bzw. Rechtswidrigkeit des Verbots ihrer Veranstaltung. Sie rügt die Verletzung verschiedener verfassungsmässiger Rechte, was zulässig ist (Art. 95 lit. a BGG).

1.5. Streitgegenstand bildet einzig das polizeiliche Verbot der von der Beschwerdeführerin geplanten Gedenkveranstaltung. Ob ihr gegen den Staat, gegen einzelne Medien oder gegen die Organisationen, die zu Gegenveranstaltungen aufgerufen haben, Haftungsansprüche zustehen, ist nicht Streitobjekt. Soweit sich die Beschwerdeführerin auf solche Schadenersatzansprüche beruft, kann auf die Beschwerde daher nicht eingetreten werden.

1.6. Nach Art. 42 Abs. 1 BGG haben die Rechtsschriften unter anderem die Begehren und deren Begründung zu enthalten. Die Begehren müssen sich auf den Streitgegenstand beziehen und grundsätzlich geeignet sein, das mit der Beschwerdeerhebung verfolgte Ziel zu erreichen. Die Beschwerdeführerin verlangt in ihren Rechtsbegehren nicht ausdrücklich die Feststellung der Rechtswidrigkeit des strittigen Verbots, sondern lediglich die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und eventuell die Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz. Es ist fraglich, ob diese Anträge gemäss Art. 42 Abs. 1 BGG als Rechtsbegehren ausreichen. Immerhin wird aus der Begründung klar, dass es der Beschwerdeführerin im Wesentlichen darum geht, die Rechtswidrigkeit des fraglichen Verbots gerichtlich feststellen zu lassen. Ob die Anträge als ausreichend zugelassen werden müssten, kann angesichts des Verfahrensausgangs offenbleiben.

1.7. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) nur die geltend gemachten Vorbringen, sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 142 I 135 E. 1.5 S. 144).

1.8. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG) und kann deren Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG; BGE 145 IV 154 E. 1.1 S. 155 f.; 143 I 310 E. 2.2 S. 313; je mit Hinweis). Unter den gleichen Voraussetzungen kann die Sachverhaltsfeststellung der bundesgerichtlichen Vorinstanz angefochten werden, sofern dies für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG).

2.

2.1. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör im Zusammenhang mit der von den Vorinstanzen geltend gemachten Rechtfertigung des Verbots. Die Polizei Basel-Landschaft habe dieses ursprünglich mit der von der Beschwerdeführerin und den möglichen Teilnehmern an Gegenveranstaltungen ausgehenden Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit begründet und sich nicht auf einen Personalmangel wegen eines am gleichen Abend stattfindenden Fussballmatches berufen. Dieses Argument habe der Regierungsrat nachgeschoben, was unzulässig sei.

2.2. Das rechtliche Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV dient der Sachaufklärung und stellt ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht bei der Fällung eines Entscheids dar, der in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht des Betroffenen, sich zur Sache zu äussern, bevor darüber entschieden wird. Wie weit dieses Recht geht, lässt sich nicht generell, sondern nur unter Würdigung der konkreten Umstände beurteilen. Massgebend ist, ob es dem Betroffenen ermöglicht worden ist, seinen Standpunkt wirk-

sam zur Geltung zu bringen (vgl. BGE 144 I 11 E. 5.3 S. 17 f.; 136 I 265 E. 3.2 S. 272; 135 II 286 E. 5.1 S. 293). Dem Gehörsanspruch entspricht die Pflicht der Behörden, die Vorbringen tatsächlich zu hören, ernsthaft zu prüfen und in ihrer Entscheidungsfindung angemessen zu berücksichtigen. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass die betroffene Person den Entscheid sachgerecht anfechten kann. Sie muss die wesentlichen Überlegungen enthalten, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt. Nicht erforderlich ist, dass sich die Vorinstanz in ihrer Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (BGE 142 II 49 E. 9.2 S. 65; 137 II 226 E. 3.2 S. 270 mit Hinweisen).

2.3. Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus, im Sinne einer Heilung des Mangels, selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 137 I 195 E. 2.3.2 S. 197 f., mit Hinweisen).

2.4. Im vorliegenden Fall musste sich die Polizei Basel-Landschaft kurzfristig im Verlauf eines Tages auf eine neue Situation einstellen. Es verblieb kaum Zeit, das Verbot noch rechtzeitig und für alle davon Betroffenen erkennbar und mit einer genügenden Reaktionszeit versehen zu eröffnen. Auch bestanden einige Unklarheiten über die beteiligten Organisationen sowie die Hintergründe und die Intensität der Gefahrenlage. Der Zeitdruck und die damalige Ausgangslage rechtfertigen eine gewisse Knappheit der Begründung der erstinstanzlichen Verfügung und vermögen auch gewisse mögliche Unzulänglichkeiten zu erklären. Dennoch haben sich sowohl der Regierungsrat als auch das Kantonsgericht in ihren Rechtsmittelentscheiden der Kritik der Beschwerdeführerin bis zu einem gewissen Grad angeschlossen. Im angefochtenen Entscheid hält das Kantonsgericht ausdrücklich fest, dass trotz des damals bestehenden Zeitdrucks von der Polizei zu erwarten gewesen wäre, ihre im Internet getätigten Recherchen zumindest rudimentär zu dokumentieren; dieser Mangel sei jedoch im Beschwerdeverfahren behoben worden. Darauf wird zurückzukommen sein (vgl. nachfolgende E. 2.6).

2.5. Auch dass die Beschwerdeführerin zum Argument des am gleichen Abend angesetzten Fussballmatches nicht vorgängig zum Regierungsratsentscheid angehört worden ist, mag unbefriedigend erscheinen. Wieweit Begründungen für strittige Verfügungen nachgeschoben werden dürfen, wenn vorher keinerlei Bezug dazu bestand oder ersichtlich war oder die Beteiligten über keinen Zugang zu den entsprechenden Informationen verfügten, kann hier dahingestellt bleiben. Im vorliegenden Zusammenhang handelt es sich nämlich um einen öffentlich bekannten Umstand und nicht um eine Geheiminformation und es kann davon ausgegangen werden, dass ein Fussballspiel mit einer gewissen Risikokomponente geeignet ist, eine bestimmte Anzahl von Polizeikräften zu binden (dazu hinten E. 3).

2.6. Selbst wenn im einen oder anderen Zusammenhang von einer Gehörsverletzung durch die Polizei Basel-Landschaft bzw. den Regierungsrat auszugehen wäre, wäre eine solche spätestens vor dem Kantonsgericht geheilt worden, das insofern über volle sachliche und rechtliche Kognition verfügte und sich überdies im angefochtenen Entscheid detailliert und sorgfältig mit der Sach- und Rechtslage auseinandersetzte. Jedenfalls vor dem Kantonsgericht konnte sich die Beschwerdeführerin uneingeschränkt zu allen Argumenten der Behörden äussern, bevor der angefochtene Entscheid erging. Im Übrigen vermochte sie ihren Standpunkt vor insgesamt drei Rechtsmittelinstanzen verständlich vorzutragen, woraus zu schliessen ist, dass sie die tatsächlichen und rechtlichen Zusammenhänge, die zum strittigen Verbot führten, durchaus verstand und sich sachgerecht dagegen wehren konnte.

2.7. Der angefochtene Entscheid verstösst demnach nicht gegen den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV.

3.

3.1. Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanzen hätten den Sachverhalt offensichtlich falsch festgestellt. Sie sieht einen solchen Mangel erstens darin, dass sie von der Polizei Basel-Landschaft als Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung beurteilt worden sei, sowie zweitens in der behördlichen Einschätzung des Fussballspiels zwischen dem FC Basel und dem Grasshopper Club Zürich als Risikoveranstaltung, die erhebliche Polizeikräfte zu binden vermochte.

3.2. Nach der Rechtsprechung ist die Sachverhaltsfeststellung offensichtlich unrichtig gemäss Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG, wenn die Behörde in ihrem Entscheid von Tatsachen ausgeht, die mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch stehen, aktenwidrig sind oder auf einem offenkundigen Fehler beruhen (vgl. BGE 143 IV 241 E. 2.3.1; 137 I 58 E. 4.1.2 S. 62; je mit Hinweisen).

3.3. Wieweit die Einschätzung der Beschwerdeführerin als Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch die Polizei Basel-Landschaft zutreffend war oder nicht, kann hier offenbleiben. Das Kantonsgericht ging ausdrücklich nicht davon aus, dass die Beschwerdeführerin eine solche Gefahr darstellte. Damit wurde die entsprechende Feststellung der Polizei spätestens durch das Kantonsgericht korrigiert und die hier einzig massgebliche vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung kann insofern schon aus diesem Grund nicht offensichtlich falsch sein. Was die Einstufung des am gleichen Abend angesetzten Fussballmatches betrifft, entspricht es durchaus der allgemeinen Erfahrung und kann als gerichtsnotorisch gelten, dass Fussballspiele zwischen dem FC Basel und dem Grasshopper Club Zürich mit einem gewissen Risikopotenzial für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verbunden sind und insofern nicht, wie die Beschwerdeführerin behauptet, als harmlos gelten können. Dass dadurch erhebliche Polizeikräfte gebunden werden, ist Folge des erkannten Gefahrenpotenzials, was ebenfalls notorisch erscheint. Die entsprechende Feststellung im angefochtenen Entscheid ist daher nicht offensichtlich falsch. Insgesamt hat das Kantonsgericht den massgeblichen Sachverhalt daher für das Bundesgericht verbindlich festgestellt (vgl. vorne E. 1.8).

4.

4.1. Die Beschwerdeführerin rügt einen Verstoß gegen das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach Art. 22 BV sowie gegen weitere Grund- und Menschenrechte gleichen Gehalts. Das gegen ihre Veranstaltung ausgesprochene Verbot verfüge nicht über eine ausreichende gesetzliche Grundlage und sei unverhältnismässig.

4.2. Die Versammlungsfreiheit wird durch § 6 Abs. 2 lit. d der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV/BL; SR 131.222.2), Art. 22 BV sowie Art. 11 EMRK und Art. 21 UNO-Pakt II (SR 0.103.2) gewährleistet. Massgebend ist dabei vorab Art. 22 BV bzw. die Rechtsprechung des Bundesgerichts dazu, da die entsprechenden übrigen grund- und menschenrechtlichen Garantien hinsichtlich Inhalt und Umfang des Schutzes nicht über die Gewährleistung der Bundesverfassung hinausgehen. Nach Art. 22 Abs. 2 BV hat jede Person das Recht, Versammlungen zu organisieren, daran teilzunehmen oder davon fernzubleiben. Zu den Versammlungen gehören unterschiedliche Arten des Zusammenfindens von Menschen im Rahmen einer gewissen Organisation zu einem weit verstandenen gemeinsamen Zweck, wobei hier offenbleiben kann, wieweit allenfalls qualitative Anforderungen an diesen Zweck zu stellen sind (vgl. BGE 143 I 147 E. 3.1 S. 151 f.; 137 I 31 E. 6.1 S. 44, mit Hinweisen; CHRISTOPH ERRASS, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 9 ff. zu Art. 22 BV; MAYA HERTIG, in: Waldmann et al. [Hrsg.], Bundesverfassung, Basler Kommentar, 2015, N. 3 ff. zu Art. 22 BV). Wie jedes Grundrecht kann auch die Versammlungsfreiheit nach Massgabe von Art. 36 BV, d.h. gestützt auf eine gesetzliche Grundlage, im öffentlichen Interesse und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit sowie des Kerngehaltes, eingeschränkt werden. Die von der Beschwerdeführerin geplante Veranstaltung fällt in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit. Als Organisatorin ist sie Grundrechtsträgerin, und das Verbot greift in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit ein. Die Rechtmässigkeit des Verbots ist daher an den Eingriffsvoraussetzungen von Art. 36 BV zu messen. Weshalb allerdings der Kerngehalt der Versammlungsfreiheit verletzt sein sollte, vermag die Beschwerdeführerin nicht zureichend darzutun und ist im Übrigen auch nicht erkennbar, weshalb darauf nicht einzugehen ist.

5.

5.1. Mit Blick auf die erforderliche gesetzliche Grundlage stützen sich die kantonalen Instanzen auf die polizeiliche Generalklausel. Diese kann nach Art. 36 Abs. 1 BV eine fehlende gesetzliche Grundlage ersetzen und selbst schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte legitimieren, wenn und soweit die öffentliche Ordnung und fundamentale Rechtsgüter des Staates oder Privater gegen schwere und zeitlich unmittelbar drohende Gefahren zu schützen sind, die unter den konkreten Umständen nicht anders abgewendet werden können als mit gesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehenen Mitteln; diese müssen allerdings mit den allgemeinen Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts, insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, vereinbar sein (BGE 126 I 112 E. 4b S. 118; 121 I 22 E. 4b/aa S. 27 f.; 111 Ia 246 E. 2 und 3a mit Hinweisen). Der Anwendungsbereich der polizeilichen Generalklausel ist grundsätzlich auf unvorhersehbare Notfälle beschränkt. Geht es indessen um die Abwehr einer ernsten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr für fundamentale Rechtsgüter im Sinn von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV, darf der Staat nicht untätig bleiben und seine Schutzpflichten verletzen, nur weil der Gesetzgeber es unterlassen hat, über die erforderlichen Massnahmen rechtzeitig zu legiferieren, sondern kann und muss ausnahmsweise gestützt auf die polizeiliche Generalklausel die für die Gefahrenabwehr notwendigen Massnahmen treffen (BGE 137 II 431 E. 3.3.2 S. 445; 136 IV 97 E. 6.3.2 S. 114; Urteil des Bundesgerichts 1C 35/2015 vom 28. Oktober 2015 E. 3.3 in: ZBl 117/2016 S. 253, mit weiteren Hinweisen; FELIX UHLMANN, Legalitätsprinzip, in: Diggelmann et al. [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. II Rechtsstaatlichkeit, 2020, S. 1025 ff., N. 40; ANDREAS ZÜND/CHRISTOPH ERRASS, Die polizeiliche Generalklausel, in: ZBJV 147/2011, S. 261 ff., insbes. S. 289 ff.). Das trifft insbesondere dann zu, wenn der unmittelbare Schutz existentieller Grundrechte wie der Schutz von Leib und Leben gemäss Art. 10 BV in Frage steht (MARKUS MOHLER, Polizeiberuf und Polizeirecht im Rechtsstaat, 2020, S. 33 ff.; DERS., Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, 2012, Rz. 776 ff.)

5.2. Gestützt auf die polizeiliche Generalklausel ist es demnach namentlich zulässig, eine Versammlung in einem konkreten Fall zu verbieten, wenn von ihrer Durchführung eine konkrete Gefahr für Leib und Leben der Teilnehmer oder Dritter ausgeht. Dies trifft insbesondere zu, wenn konkrete Hinweise auf mögliche unfriedliche Gegenaktionen gewaltbereiter Kreise oder radikaler Anhänger abweichender Auffassungen oder ernstzunehmende Terrordrohungen vorliegen (Urteil des Bundesgerichts 1C 35/2015 vom 28. Oktober 2015 E. 3.4 in: ZBl 117/2016 S. 253, mit Hinweis).

5.3. Der Kanton Basel-Landschaft hat die polizeiliche Generalklausel ausdrücklich im Gesetz verankert. Nach § 16 des basel-landschaftlichen Polizeigesetzes vom 28. November 1996 (PolG; SGS 700) mit der entsprechenden Marginalie trifft die Polizei Basel-Landschaft, wenn besondere Bestimmungen fehlen, jene Massnahmen, 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. Der Gesetzgeber trug damit dem Umstand Rechnung, dass es ausgeschlossen erscheint, für die Bekämpfung aller möglichen Gefährdungen der Polizeigüter eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage zu schaffen. Gemäss dem angefochtenen Entscheid "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 ernsten Gefahren ermöglichen soll, auszulegen". Tatbestandsvoraussetzung ist dabei die unmittelbar drohende, erhebliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Mit dem Kantonsgericht ist davon auszugehen, dass der drohende Schaden von erheblicher Intensität sein muss und dass desto geringere Anforderungen an die Eintretenswahrscheinlichkeit zu stellen sind, je grösser der mögliche Schaden ist. Erforderlich dafür ist eine Prognose, die kaum je eindeutig ausfallen kann, aber objektiv und transparent nachvollziehbar sein muss.

5.4. Das Kantonsgericht leitete eine massgebliche Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Wesentlichen aus der erheblichen Gefahr von gewaltsamen Zusammenstössen ab, die sich aus den angekündigten Gegenaktionen zur von der Beschwerdeführerin organisierten Veranstaltung ergeben hätten. Die Vorinstanz zeichnete die einzelnen Kriterien, die für eine solche Gefährdung sprechen, detailliert nach. Sie gestand der Beschwerdeführerin zu, dass von ihrer eigenen Veranstaltung keine massgebliche Gefährdung ausging, betrachtete sie mithin nicht als Verhaltensstörerin (dazu hinten E. 6.2). Mit der Polizei Basel-Landschaft geht das

Kantonsgericht davon aus, dass die für den 18. März 2017 geplante und auf ungefähr 500 Teilnehmende aus der Schweiz, Frankreich und Deutschland ausgerichtete Veranstaltung der Beschwerdeführerin bis zum Vortag nicht exponiert gewesen sei und nur eine beschränkte Gefahr von Provokationen und Störaktionen ausserhalb der privaten Räumlichkeiten bestanden habe. Aufgrund von Medienberichten vom 16. März 2017 habe sich die Ausgangslage jedoch massgeblich verändert, indem gewalttätige Gruppierungen und Organisationen insbesondere im Internet zu Gegenveranstaltungen vor Ort aufgerufen hätten. Das sei so kaum vorhersehbar gewesen. Ob die Schätzung der Polizei von 100 bis 150 gewaltbereiten Demonstranten zutreffe, lasse sich nicht beweisen; sie sei aber zumindest nicht masslos übertrieben und sinngemäss nachvollziehbar. Am 17. März 2017 sei daher aufgrund einer neuen Lagebeurteilung von einer erheblich veränderten Gefahrenlage auszugehen gewesen, welche die Anwendung der polizeilichen Generalklausel rechtfertige.

5.5. Die tatsächlichen Feststellungen des Kantonsgerichts sind nachvollziehbar und weder aktenwidrig noch widersprüchlich. Sie erweisen sich als nicht offensichtlich unrichtig, weshalb sie für das Bundesgericht verbindlich sind (vgl. vorne E. 1.8 und 3). Die am 17. März 2017 durch die Polizei Basel-Landschaft erstellte Prognose einer massgeblichen Gefahrenlage ist demnach nicht in Frage zu stellen. Die Vorinstanzen durften von einer unmittelbar drohenden, erheblichen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Zusammenhang mit der Veranstaltung der Beschwerdeführerin ausgehen, auch wenn dieser die Gefährdung nicht unmittelbar selbst zuzuschreiben ist. Dabei kommt es hier nicht darauf an, ob die Gefährdung vorhersehbar war oder nicht. Da es um den unmittelbaren Schutz existentieller Grundrechte wie denjenigen von Leib und Leben der Teilnehmer und von Dritten ging, ist die Berufung der Behörden auf die polizeiliche Generalklausel so oder so nicht zu beanstanden.

6.

6.1. Mit Blick auf die zu schützenden Polizeigüter vermochte sich das strittige Verbot auf öffentliche Interessen zu stützen. Die Beschwerdeführerin bestreitet indessen die Verhältnismässigkeit der verfügten Massnahme. Dabei beanstandet sie es zunächst als widersprüchlich und unzulässig, dass das Verbot sie selbst treffe, obwohl von ihr anerkanntermassen keine Gefährdung ausgegangen sei.

6.2. Ganz allgemein ergibt sich aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip, dass sich eine polizeiliche Massnahme grundsätzlich nur gegen den Störer, nicht aber gegen bloss mittelbare Verursacher des polizeiwidrigen Zustands richten darf. Das Erfordernis der Unmittelbarkeit der Verursachung der Gefahr oder Störung bedeutet, dass als polizeirechtlich erhebliche Ursachen nur solche Handlungen in Betracht fallen, die bereits selber die Grenze zur Gefahr überschritten haben; entferntere, lediglich mittelbare Verursachungen scheiden aus (vgl. BGE 143 I 147 E. 5.1 S. 154 f.; 131 II 743 E. 3.2 S. 747 f.). Als Störer gilt erstens der Verhaltensstörer, der durch sein eigenes Verhalten oder durch das Verhalten Dritter, für die er verantwortlich ist, die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar stört oder gefährdet (z.B. randalierende Demonstranten). Zweitens wird der Zustandsstörer erfasst, der die tatsächliche oder rechtliche Herrschaft über Sachen hat, welche die Polizeigüter unmittelbar stören oder gefährden (z.B. Eigentümer einer vorschriftswidrigen Baute). Drittens gilt schliesslich der Zweckveranlasser als Störer, der durch sein Tun oder Unterlassen bewirkt oder bewusst in Kauf nimmt, dass ein anderer die Polizeigüter stört oder gefährdet (z.B. der Organisator einer Veranstaltung; BGE 143 I 147 E. 5.1 S. 153 f., mit Hinweisen).

6.3. Nach dem basellandschaftlichen Recht richtet sich polizeiliches Handeln 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. Nach den Erwägungen im angefochtenen Entscheid wird damit das Störerprinzip im Gesetz verankert, das dazu dient, diejenige Person zu bestimmen, die den polizeilichen Eingriff zu dulden hat und unbeteiligte Dritte grösstmöglich zu schonen. Davon abweichend lässt § 17 Abs. 3 PolG ausnahmsweise zu, dass sich das polizeiliche Handeln gegen Dritte richtet, wenn eine erhebliche Störung oder eine unmittelbar drohende, erhebliche Gefahr abzuwehren ist. Diese gesetzliche Regelung ist nicht grundsätzlich verfassungswidrig. Gemäss dem Kantonsgericht stützte sich das Verbot im Hinblick auf die Beschwerdeführerin auf die Ausnahmebestimmung von § 17 Abs. 3 PolG.

6.4. Das strittige Verbot traf nicht nur die Beschwerdeführerin, sondern richtete sich vor allem gegen die möglichen Gegenaktionen. Folgerichtig untersagte die Polizei Basel-Landschaft nebst der Veranstaltung der Beschwerdeführerin und deren Verlegung an eine andere Örtlichkeit alle sonstigen mit der Versammlung der Beschwerdeführerin zusammenhängenden Veranstaltungen am 18. März 2017 auf dem Gebiet der Gemeinde Reinach. Die Beschwerdeführerin ist zwar, wie bereits dargelegt, nicht Verhaltensstörerin. Es erscheint aber auch fraglich, ob sie als unbeteiligte Dritte angesehen werden kann, wovon das Kantonsgericht ausging. Da die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung indirekt von ihrer Veranstaltung ausgelöst wurde, ist die Beschwerdeführerin Zweckveranlasserin und hat damit eher als Zustandsstörerin zu gelten. Dafür genügt, dass sie durch die geplante Veranstaltung die Gefährdung der Polizeigüter durch andere bewirkte (vgl. BGE 143 I 147 E. 5.1 S. 154), und zwar grundsätzlich unabhängig davon, ob sie selbst eine Verantwortung für die Gefährdungslage trifft. Als unbeteiligte Dritte hätten im vorliegenden Fall andere Personen oder Organisationen zu gelten, die am gleichen Tag vor Ort eine rein friedliche

Veranstaltung vorgesehen hätten und die ebenfalls vom Verbot betroffen worden wären, oder ganz allgemein typischerweise der unbeteiligte Passant, der durch eine polizeiliche Absperrung am Benutzen von öffentlichem Grund im Gemeingebrauch gehindert wird. Das Verbot vermochte sich demnach gemäss § 17 Abs. 1 PolG gegen die Beschwerdeführerin als Zustandsstörerin zu richten. Subsidiär war es mit dem Kantonsgericht auch nicht ausgeschlossen, das Verbot auf der Grundlage von § 17 Abs. 3 PolG mit Wirkung gegenüber möglichen betroffenen unbeteiligten Dritten anzuordnen. Selbst wenn die Beschwerdeführerin mit dem Kantonsgericht als solche unbeteiligte Dritte eingestuft würde, erwiese sich der angefochtene Entscheid daher nicht deshalb als verfassungswidrig, weil das Verbot die Beschwerdeführerin traf.

6.5. Als Ausprägung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes darf der Zweckveranlasser nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der polizeiliche Eingriff geeignet und erforderlich ist, um die Störung zu beheben, und ihm der Eingriff zugemutet werden kann (BGE 143 I 147 E. 5.1 S. 154 f., mit Hinweisen). Erst recht muss das für unbeteiligte Dritte gelten.

7.

7.1. Die Beschwerdeführerin verweist darauf, dass ihre Veranstaltung nicht im öffentlichen, sondern im privaten Raum vorgesehen war. Die Anforderungen an Verbote im privaten Bereich seien nochmals deutlich höher anzusetzen als solche im öffentlichen Raum.

7.2. Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung ist auch zu berücksichtigen, ob sich eine Gefährdungslage im öffentlichen oder privaten Bereich ergibt. Im privaten Raum sind beschränkende staatliche Massnahmen nur mit grösserer Zurückhaltung zulässig als im öffentlichen Bereich. Namentlich dürfen Versammlungen auf privatem Grund nach Lehre und Praxis grundsätzlich nicht von einer vorgängig einzuholenden Bewilligung abhängig gemacht und nur aus besonders schwerwiegenden Gründen, bei Vorliegen einer konkreten Gefahr für die öffentliche Ordnung, verboten werden (Urteil des Bundesgerichts 1C 35/ 2015 vom 28. Oktober 2015 E. 4.1 in: ZBI 117/2016 S. 253, mit Hinweisen; vgl. auch ERRASS, a.a.O., N. 71 zu Art. 22 BV). Im vorliegenden Fall ging die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, auch wenn sie mittelbar durch die im privaten Raum angesetzte Veranstaltung der Beschwerdeführerin ausgelöst worden war, nicht direkt von dieser Veranstaltung aus, sondern von den im öffentlichen Bereich vorgesehenen Gegenaktionen. Die Gefährdungslage betraf mithin auch den öffentlichen Raum. Überdies war sie gemessen an den immer bestehenden Unwägbarkeiten einer Prognose genügend konkret.

7.3. War im vorliegenden Fall von einer erheblichen Gefährdungslage für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auszugehen, bestand ausreichend Anlass für polizeiliche Massnahmen. Das ausgesprochene Verbot war überdies geeignet, der Gefahr zu begegnen (vgl. ERRASS, a.a.O., N. 66 zu Art. 22 BV). Die Beschwerdeführerin beanstandet hauptsächlich als unverhältnismässig, dass die Massnahme auch gegen sie und nicht nur gegen die Gegenaktionen gerichtet war. Insbesondere hätte die Polizei nach ihrer Auffassung aufgrund der entsprechenden Schutzpflicht des Staates die Durchführung ihrer Veranstaltung schützen müssen und nicht verhindern dürfen.

7.4. Grundsätzlich haben sich die einschränkende Massnahmen in erster Linie gegen die Gegenveranstaltungen als Verhaltensstörungen zu richten. Das ist im vorliegenden Fall insofern geschehen, als nicht nur die Veranstaltung der Beschwerdeführerin, sondern auch alle anderen Veranstaltungen im Zusammenhang mit derjenigen der Beschwerdeführerin am gleichen Tag in derselben Gemeinde untersagt wurden. Nach Lehre und Rechtsprechung ist ferner anerkannt, dass sich die Versammlungsfreiheit nicht in reinen Abwehrrechten erschöpft, sondern in gewissen Grenzen auch Leistungselemente enthält, etwa die Überlassung von öffentlichem Grund oder die Gewährung eines ausreichenden Polizeischutzes (BGE 132 I 256 E. 3; 127 I 164 E. 3b; Urteil des Bundesgerichts 1C 35/2015 vom 28. Oktober 2015 E. 4.3 in: ZBl 117/2016 S. 253, mit weiteren Hinweisen; ERRASS, a.a.O. N. 43 zu Art. 22 BV; HERTIG, a.a.O., N. 12 zu Art. 22 BV). Der Staat ist dabei verpflichtet, die Durchführung einer Versammlung, die selbst nicht direkt die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet, auch dann zu gewährleisten, wenn eine solche Gefahr von daran anknüpfenden Gegenveranstaltungen ausgeht (vgl. etwa PETER UEBERSAX, La liberté de manifestation, in: RDAF 62/2006 I, S. 25 ff., insbes. S. 45 f.). Auch gegenüber der Veranstaltung der Beschwerdeführerin bestand eine solche Schutzpflicht.

7.5. Die Schutzpflicht des Staates ist jedoch an den Kapazitäten und konkreten tatsächlichen Möglichkeiten der Behörden, namentlich der Polizeikräfte, zu messen. Wie das Kantonsgericht zu Recht festhält, wäre im vorliegenden Fall die direkte physische Präsenz der Polizei mit entsprechenden Interventionsmöglichkeiten grundsätzlich geeignet gewesen, der Gefährdungslage wirksam zu begegnen. Ein erfolversprechender Einsatz hätte jedoch aufgrund des erkannten Eskalationspotenzials ein umfangreiches Sicherheitsdispositiv mit starken Polizeikräften vor Ort erfordert. Aufgrund des am fraglichen Abend angesetzten Fussballmatches, der als Hochrisikopartie eingestuft war, sah sich die Polizei ausser Stande, innerhalb eines Tages die erforderlichen Einsatzkräfte zu mobilisieren. Das ist nachvollziehbar. Was die Beschwerdeführerin dagegen einwendet, ist spekulativ und beruht auf reinen Behauptungen. Es ist nicht ersichtlich, wie ihre Argumentation, es wäre möglich gewesen, innert der ausgesprochen kurzen Frist genügend zusätzliche Polizeikräfte aufzubieten oder vom Fussballmatch an ihre Veranstaltung umzuteilen, den Realitäten zielführender Polizeiarbeit entsprechen könnte. Unter diesen Umständen ist ein wirksames milderer Mittel als das verfügte Verbot nicht ersichtlich. Diese Massnahme erscheint angesichts der konkreten Verhältnisse auch noch als zumutbar. Es ist zwar nachvollziehbar, dass die Beschwerdeführerin das sie hart treffende Verbot als unbefriedigend wahrnimmt. Es kommt insofern aber nicht auf das subjektive Empfinden, sondern auf die objektiven Gegebenheiten an. Dabei ist auch in Rechnung zu stellen, dass der Beschwerdeführerin die Durchführung der gewünschten Gedenkveranstaltung nicht allgemein, sondern nur an einem bestimmten Tag und an einem bestimmten Ort untersagt wurde (vgl. zu einem ebenfalls als zulässig beurteilten allgemeinen Demonstrationsverbot an einem bestimmten Platz BGE 124 I 267).

7.6. Das verfügte Verbot war daher verhältnismässig, weshalb der angefochtene Entscheid vor der Versammlungsfreiheit standhält.

8.

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Verfahrensausgang wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1, Art. 65 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft und dem Kan-

tonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 3. August 2020

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Chaix

Der Gerichtsschreiber: Uebersax