



Entscheidung des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht

vom 6. September 2023 (810 23 151)

Rechtspflege

Rechtswittelweg bei Zwischenverfügungen, welche von der verfahrensleitenden Instanz im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat erlassen werden / Praxisänderung

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Gerichtsschreiber Marius Wehren

Beteiligte **A.**_____, Beschwerdeführer, vertreten durch Konrad Jeker, Rechtsanwalt

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Vorinstanz

Betreff Vorsorglicher Entzug des Führerausweises sowie Anordnung einer verkehrspsychologischen Fahreignungsuntersuchung / Entscheidung über die aufschiebende Wirkung (Verfügung des Rechtsdienstes von Regierungsrat und Landrat vom 19. Juni 2023)

A. Mit Verfügung vom 24. Mai 2023 entzog die Polizei Basel-Landschaft, Administrativmassnahmen (Polizei), A.____ den Führerausweis vorsorglich mit sofortiger Wirkung auf unbestimmte Zeit (Ziff. 1-3) und ordnete an, dass er sich einer verkehrspsychologischen Eignungsabklärung zu unterziehen habe (Ziff. 4). Zur Begründung wurde ausgeführt, dass A.____ am 27. Februar 2023 die zulässige Höchstgeschwindigkeit innerorts von 30 km/h um 44 km/h überschritten habe. Es bestehe deshalb der Verdacht einer charakterlichen Nichteignung zum Führen eines Motorfahrzeuges.

B. Gegen diese Verfügung erhob A.____, vertreten durch Konrad Jeker, Rechtsanwalt, mit Eingabe vom 5. Juni 2023 Beschwerde beim Regierungsrat. In verfahrensrechtlicher Hinsicht stellte er den Antrag, es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

C. Mit Eingabe vom 16. Juni 2023 beantragte die Polizei die Abweisung des Verfahrens-antrags.

D. Mit verfahrensleitender Verfügung des Rechtsdienstes von Landrat und Regierungsrat (Rechtsdienst) vom 19. Juni 2023 wurde der Antrag auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen.

E. Gegen diese Verfügung erhob A.____, vertreten durch Konrad Jeker, Rechtsanwalt, mit Eingabe vom 3. Juli 2023 Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Der Beschwerdeführer beantragt, die Verfügung vom 19. Juni 2023 sei aufzuheben (Ziff. 1) und der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft als Vorinstanz anzuweisen, der Beschwerde vom 5. Juni 2023 die aufschiebende Wirkung zu erteilen und ihm den Führerausweis zurückzugeben (Ziff. 2). Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (Ziff. 3).

F. Mit Verfügung vom 7. Juli 2023 wurde der Rechtsdienst aufgefordert, dem Kantonsgericht die in der Sache ergangenen Akten einzureichen. Von der Einholung einer Vernehmlassung wurde vorderhand abgesehen.

G. Mit Eingabe vom 21. Juli 2023 reichte der Rechtsdienst die Vorakten ein, verbunden mit dem Antrag, die Beschwerde gegen die Verfügung vom 19. Juni 2023 zuständigkeitshalber an die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion weiterzuleiten.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1.1 Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, zulässig gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates sowie letztinstanzliche Entscheide der Direktionen und gegen letztinstanzliche Entscheide der Landeskirchen, sofern dem Kantonsgericht die Zuständigkeit nicht durch dieses Gesetz oder durch andere Gesetze entzogen ist. Zwischenverfügungen sind

nach § 43 Abs. 2^{bis} lit. f VPO selbständig anfechtbar, wenn sie vorsorgliche Massnahmen und den Entzug sowie die Erteilung der aufschiebenden Wirkung zum Gegenstand haben.

1.2 Die angefochtene Verfügung hat die Verweigerung der aufschiebenden Wirkung im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat zum Gegenstand. Zu prüfen ist, ob es sich dabei um eine Zwischenverfügung im Sinne von § 43 Abs. 2^{bis} lit. f VPO handelt.

1.3.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, das Kantonsgericht sei zur Behandlung der Beschwerde zuständig. Zwar verweise die Rechtsmittelbelehrung der angefochtenen Verfügung auf den Regierungsrat. Dies erscheine aber als unrichtig, zumal die Verfahrensleitung des Regierungsrats die angefochtene Verfügung erlassen habe.

1.3.2 Der Rechtsdienst entgegnet in seiner Eingabe vom 21. Juli 2023, nach § 35 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 umfasse die Verfahrensleitung den Erlass von Zwischenverfügungen, etwa wenn es um den Entzug oder die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gehe. Gewisse Zwischenverfügungen könnten selbständig angefochten werden, so auch dann, wenn sie die Frage der aufschiebenden Wirkung zum Gegenstand hätten (§ 28 VwVG BL). Der Rechtsdienst habe die angefochtene Verfügung in seiner Eigenschaft als verfahrensleitende Behörde erlassen. Dies nicht im Namen oder in Stellvertretung des Regierungsrats, sondern direkt gestützt auf seine gesetzlichen Befugnisse gemäss § 35 VwVG BL. Beim Rechtsdienst handle es sich um eine kantonale Dienststelle, deren Verfügungen beim Regierungsrat und nicht beim Kantonsgericht anzufechten seien (§ 29 Abs. 1 lit. e VwVG BL).

1.4.1 Nach der Praxis des Kantonsgerichts sind Zwischenverfügungen, welche im Rahmen des Beschwerdeverfahrens vor dem Regierungsrat von verfahrensleitenden Instanzen angeordnet werden, nicht als verwaltungsintern letztinstanzliche Zwischenverfügungen im Sinne von § 43 Abs. 2^{bis} VPO zu qualifizieren und Beschwerden gemäss § 28 VwVG BL an den Regierungsrat zu richten. Die fragliche Praxis beruht auf einem Leitentscheid des Kantonsgerichts aus dem Jahr 2011, mit welchem die bis zum damaligen Zeitpunkt sowohl auf Seiten der verschiedenen Direktionen wie auch auf Seiten des Kantonsgerichts uneinheitliche Praxis zu § 28 VwVG BL vereinheitlicht wurde (vgl. Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 8. April 2011 [810 11 89]).

1.4.2 Zur Begründung erwog das Kantonsgericht im Wesentlichen, gemäss dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens gelte für die Anfechtung von Zwischenverfügungen der gleiche Rechtsmittelweg wie in der Hauptsache. Von diesem Grundsatz dürfe nur abgewichen werden, wenn die Gesetzgebung eine entsprechende Ausnahme statuiere (KGE VV vom 8. April 2011 [810 11 89], E. 2.3). Die Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren werde in § 28 VwVG BL geregelt. Diese Bestimmung lasse dem Wortlaut nach offen, ob einzig Zwischenverfügungen, welche im erstinstanzlichen Verfahren angeordnet würden, oder auch solche, welche im Beschwerdeverfahren durch die verfahrensleitende Instanz angeordnet würden, beim Regierungsrat angefochten werden könnten (KGE VV vom 8. April 2011 [810 11 89], E. 2.4). Die Materialien würden gegen eine Abweichung vom Grund-

satz der Einheit des Verfahrens sprechen. So halte bereits der Vorentwurf I des Verwaltungsverfahrensgesetzes von 1981 fest, dass der instruierende Direktionsvorsteher die notwendigen Zwischenverfügungen im Namen des Regierungsrats erlasse. Zwar entspreche der Wortlaut der Norm im Vorentwurf nicht jenem der geltenden Fassung von § 35 VwVG BL, doch ergebe sich weder aus der heutigen Formulierung betreffend die Zuteilung der Verfahrensleitungskompetenz noch aus den weiteren Materialien, dass mit der Änderung des Wortgehalts zugleich auch die Änderung des Sinngehalts und damit ein Abweichen vom Grundsatz der Einheit des Verfahrens bezweckt worden sei. Demnach sei davon auszugehen, dass der zuständige Direktionsvorsteher die Leitung des Verfahrens im Namen des Regierungsrats wahrnehme. Habe der für die Verfahrensleitung zuständige Direktionsvorsteher seine Instruktionskompetenz an den Rechtsdienst delegiert, nehme konsequenterweise der Rechtsdienst die Instruktion des Verfahrens im Namen des Regierungsrats wahr (KGE VV vom 8. April 2011 [810 11 89], E. 2.5). Die teleologische Auslegung spreche demgegenüber für eine Abweichung vom Grundsatz der Einheit des Verfahrens. Namentlich werde mit § 28 VwVG BL die Sicherstellung des verwaltungsinternen Rechtsschutzes bei Zwischenverfügungen bezweckt. Soweit verfahrensleitende Zwischenverfügungen, welche im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat erlassen würden, direkt beim Kantonsgericht anfechtbar wären, entfiere diesbezüglich die Möglichkeit einer verwaltungsinternen Überprüfung. Die zeitgemässe und die systematische Auslegung brächten keine weiterführenden Erkenntnisse (KGE VV vom 8. April 2011 [810 11 89], E. 2.7). Da sich aus den üblichen Auslegungsmethoden kein eindeutiges Resultat ergebe, sei eine wertende Gegenüberstellung der betroffenen privaten und öffentlichen Interessen vorzunehmen. Dabei spreche das private Interesse der Beschwerde führenden Person an einer zusätzlichen Beschwerdeinstanz ebenso wie das öffentliche Interesse daran, dass der Regierungsrat innerhalb der Verwaltung seine Aufsichtsfunktion wahrnehmen könne, für eine Abweichung vom Grundsatz der Einheit des Verfahrens. Hingegen spreche das öffentliche Interesse an einer schnellen Durchführung der Verfahren gegen eine Abweichung von diesem Grundsatz. Da davon auszugehen sei, dass die Verzögerung des Verfahrens, welche durch eine zusätzliche Beschwerdeinstanz verursacht werde, aufgrund der Sachnähe der zusätzlichen Instanz gemildert werde, indem diese eine effiziente Behandlung der Beschwerden ermögliche, falle das öffentliche Interesse an einer schnellen Durchführung der Verfahren im Rahmen der Interessenabwägung weniger stark ins Gewicht als die Interessen, welche für eine Abweichung vom Grundsatz der Einheit des Verfahrens sprechen würden. Demnach sei § 28 VwVG BL dahingehend auszulegen, dass Zwischenverfügungen der verfahrensleitenden Instanz im Beschwerdeverfahren beim Regierungsrat angefochten werden könnten (KGE VV vom 8. April 2011 [810 11 89], E. 2.8 f.).

1.4.3 Die zitierte Praxis wurde vom Kantonsgericht mehrfach bestätigt. Auf Beschwerden gegen verfahrensleitende Zwischenverfügungen, welche im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat ergingen, wurde jeweils nicht eingetreten und diese wurden zuständigkeitshalber an den Regierungsrat weitergeleitet (KGE VV vom 23. Juni 2021 [810 21 148]; KGE VV vom 14. Oktober 2019 [810 19 271]; KGE VV vom 13. Februar 2018 [810 18 43]; KGE VV vom 13. März 2013 [810 13 91]; KGE VV vom 18. Januar 2012 [810 12 21]; KGE VV vom 15. April 2011 [810 11 85]). Gleichermassen wurde auf eine Beschwerde gegen eine Abschreibungsverfügung der verfahrensleitenden Instanz im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat nicht eingetreten (KGE VV vom 6. Januar 2020 [810 20 3]), wobei in der Folge die Beschwerde ge-

gen den Entscheid des Gesamtregierungsrats vom Kantonsgericht beurteilt wurde (KGE VV vom 17. November 2020 [810 20 102]; siehe auch KGE VV vom 30. Januar 2013 [810 12 187], E. 3.1 f.).

1.4.4 Die Tatsache, dass gegen Verfügungen der verfahrensleitenden Instanz im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat regelmässig – so auch im vorliegenden Fall – entgegen der Rechtsmittelbelehrung Beschwerde beim Kantonsgericht eingereicht wird, gibt Anlass, die bisherige Praxis zu überprüfen.

2.1 Hinsichtlich der Frage, ob im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat erlassene Zwischenverfügungen beim Regierungsrat oder beim Kantonsgericht anfechtbar sind, ist vom Grundsatz der Einheit des Verfahrens auszugehen, welcher als zentrales prozessuales Ordnungsprinzip die Einheitlichkeit des instanzenübergreifenden Rechtsmittelzugs sichert (vgl. RUTH HERZOG, in: Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. Aufl., Bern 2020, Art. 75 N 2). Ist eine Zwischenverfügung selbständig anfechtbar, so folgt der Rechtsmittelzug nach dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens dem gleichen Weg, der für die Anfechtung der Endverfügung gilt. Gleichermassen folgt aus dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens, dass Zwischenverfügungen in aller Regel von der für den Endentscheid zuständigen Instanz erlassen werden (vgl. RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 4. Aufl., Basel 2021, Rz. 1071a; KAYSER/PAPADOPOULOS/ALTMANN, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2019, Art. 45 N 13; MICHEL DAUM, in: Herzog/Daum [Hrsg.], a.a.O., Art. 61 N 15; BGE 137 III 380 E. 1.1).

2.2 Die basellandschaftliche Verwaltungsrechtspflege folgt grundsätzlich dem Modell eines zweistufigen Instanzenzugs, in welchem der Regierungsrat als erste (verwaltungsinterne) Beschwerdeinstanz und das Kantonsgericht als zweite Beschwerdeinstanz fungiert. Der Beschwerdegegenstand der Verwaltungsbeschwerde im Allgemeinen ist in § 27 VwVG BL geregelt und umfasst insbesondere erstinstanzliche Verfügungen (lit. a). Beim Regierungsrat können unter anderem Verfügungen der Direktionen sowie kantonaler Dienststellen und ihrer Ämter angefochten werden (§ 29 Abs. 1 lit. d und e VwVG BL). Die Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen ist in § 28 VwVG BL geregelt. Die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht ist gemäss § 43 Abs. 1 VPO zulässig gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats sowie letztinstanzliche Entscheide der Direktionen. Zwischenverfügungen können gemäss § 43 Abs. 2^{bis} VPO in den in dieser Bestimmung genannten Fällen selbständig mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde angefochten werden.

2.3 Zwischenverfügungen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie akzessorisch zu einem Hauptverfahren sind und nicht in einem selbständigen Verfahren ergehen (vgl. DAUM, a.a.O., Art. 61 N 3). Das VwVG BL unterscheidet zwischen dem erstinstanzlichen Verfahren (§ 25 f.) und dem Beschwerdeverfahren (§ 27 ff.). Im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren erlassene Zwischenverfügungen sind demnach von Zwischenverfügungen, welche im Beschwerdeverfahren erlassen werden, zu unterscheiden.

2.4.1 Die Abwicklung des Rechtsmittelverfahrens bis zum Entscheid wird als Instruktion oder Verfahrensleitung bezeichnet und beinhaltet unter anderem den Erlass von Zwischenverfügungen (vgl. HERZOG, a.a.O., Art. 69 N 1 ff.; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich 2013, N 1105 ff.). Die Instruktion bzw. Verfahrensleitung wird dabei regelmässig von einem eigens beauftragten Organ – der instruierenden Behörde – besorgt, weil es weder prozessökonomisch noch praktikabel wäre, wenn sich die Rechtsmittelinstanz gesamthaft mit jedem einzelnen Verfahrensschritt befassen würde. Instruierende Behörde kann ein Mitglied einer kollegial konstituierten Rechtsmittelbehörde, die organisationsrechtlich mit der Instruktion betraute Einheit oder eine beauftragte Mitarbeiterin bzw. ein beauftragter Mitarbeiter sein (vgl. HERZOG, a.a.O., Art. 69 N 2).

2.4.2 Die Verfahrensleitung im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat ist in § 35 VwVG BL geregelt und umfasst unter anderem den Erlass von Verfügungen über vorsorgliche Massnahmen sowie den Entzug und die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung (§ 35 Abs. 1 lit. c VwVG BL). Gemäss § 35 Abs. 3 VwVG BL bezeichnet der Regierungsrat durch Verordnung die verfahrensleitenden Instanzen. Gestützt darauf hat der Regierungsrat in der Verordnung zum Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft (Vo VwVG BL) vom 30. November 2004 die Instanzen bezeichnet, welchen die Verfahrensleitung im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat obliegt (§§ 16 ff. Vo VwVG BL). Die Verfahrensleitung bei Beschwerden gegen Verfügungen der Sicherheitsdirektion und ihrer Dienststellen – wie sie vorliegend in Bezug auf die Verfügung der Polizei in Frage steht – obliegt der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion (§ 17 Vo VwVG BL). Die Vorsteherin oder der Vorsteher der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion kann die Instruktion von Beschwerden gegen Verfügungen von Dienststellen der Sicherheitsdirektion an den Rechtsdienst des Regierungsrats delegieren (§ 22 Abs. 3 Vo VwVG BL).

2.5.1 Aus dem Wortlaut von § 35 VwVG BL und §§ 16 ff. Vo VwVG BL geht nicht ausdrücklich hervor, ob die verfahrensleitende Instanz die Instruktion in eigenem Namen oder im Namen der Beschwerdeinstanz vornimmt. Gleichermassen ergibt sich aus § 28 VwVG BL nicht ausdrücklich, ob diese Bestimmung auf Zwischenverfügungen im erstinstanzlichen Verfahren beschränkt ist oder ob darunter auch Zwischenverfügungen fallen, welche im Beschwerdeverfahren von der verfahrensleitenden Instanz angeordnet werden. Die fraglichen Bestimmungen bedürfen daher der Auslegung. Soweit wie im vorliegenden Fall der Wortlaut unklar ist oder verschiedene Deutungen zulässt, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung der weiteren Auslegungselemente, wie namentlich der Entstehungsgeschichte der Norm und ihres Zwecks. Wichtig ist auch die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt (vgl. BGE 125 II 326 E. 5).

2.5.2 In seinem Urteil vom 8. April 2011 hat sich das Kantonsgericht im Wesentlichen auf eine Auslegung von § 28 VwVG BL unter dem Gesichtspunkt beschränkt, ob mit dieser Bestimmung eine Abweichung vom Grundsatz der Einheit des Verfahrens beabsichtigt sei. An dieser Vorgehensweise ist zu bemängeln, dass sie den Grundsatz der Einheit des Verfahrens als eigenständiges Element bei der Auslegung unberücksichtigt lässt. Für die Auslegung von

Bestimmungen, welche die Zuständigkeiten zum Erlass und bei der Anfechtung von Zwischenverfügungen zum Gegenstand haben, ist der Grundsatz der Einheit des Verfahrens jedoch von massgeblicher Bedeutung. Namentlich liegt der Zweck dieser Bestimmungen wesentlich darin, eine kohärente Verfahrensordnung zu gewährleisten, in welcher die (funktionellen) Zuständigkeiten nach Massgabe des Grundsatzes der Einheit des Verfahrens geregelt sind. Dies spricht für eine (teleologische) Auslegung, welche im Einklang mit dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens steht. Eine solche Auslegung führt zum Schluss, dass die Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen beim Regierungsrat auf Zwischenverfügungen beschränkt ist, welche im erstinstanzlichen Verfahren erlassen werden. Zwischenverfügungen, welche von der verfahrensleitenden Instanz im Beschwerdeverfahren erlassen werden, sind dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens folgend demgegenüber beim Kantonsgericht anfechtbar (E. 2.1 hiavor).

2.5.3 Für eine Auslegung im Einklang mit dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens sprechen weitere Gründe: Zunächst ist auf den systematischen Zusammenhang von § 28 VwVG BL und § 43 Abs. 2^{bis} VPO zu verweisen, welche in analoger Weise den Gegenstand der mit Verwaltungsbeschwerde bzw. verwaltungsgerichtlicher Beschwerde anfechtbaren Zwischenverfügungen bezeichnen. Soweit jedoch sowohl Zwischenverfügungen, welche im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren erlassen werden, als auch Zwischenverfügungen, welche von der verfahrensleitenden Instanz im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren erlassen werden, beim Regierungsrat anfechtbar sind, bleibt die verwaltungsgerichtliche Beschwerde gemäss § 43 Abs. 2^{bis} VPO letztlich auf Rechtsmittelentscheide des Regierungsrats über Zwischenverfügungen beschränkt. Ein solches Verständnis lässt den systematischen Zusammenhang von § 28 VwVG BL und § 43 Abs. 2^{bis} VPO unberücksichtigt und erscheint daher nicht als kohärent. Es entspricht im Übrigen auch nicht dem Wortlaut von § 43 Abs. 2^{bis} VPO, welcher ausdrücklich von "Zwischenverfügungen" spricht. Im Weiteren ist auf § 34 Abs. 2 VwVG BL zu verweisen, wonach "die Beschwerdeinstanz" die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise entziehen kann. Aus dieser Formulierung wird deutlich, dass die verfahrensleitende Instanz den Entscheid über den Entzug der aufschiebenden Wirkung gestützt auf § 35 Abs. 1 lit. c VwVG BL für die Beschwerdeinstanz und nicht in eigenem Namen trifft. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb es sich bei Anordnungen der verfahrensleitenden Instanz, welche nicht den Entzug der aufschiebenden Wirkung zum Gegenstand haben, anders verhalten sollte. Zu berücksichtigen ist weiter § 35 Abs. 2 VwVG BL, wonach die Beschwerdeinstanz keine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Vorinstanz mit der Behandlung der Beschwerde beauftragen darf. Auch diese Formulierung ("beauftragen") weist darauf hin, dass die verfahrensleitende Instanz im Auftrag der Beschwerdeinstanz und nicht in eigenem Namen handelt. Im Weiteren ist auf § 24 Abs. 1 Vo VwVG BL hinzuweisen, wonach bei Kommissionen als Beschwerdeinstanzen die Verfahrensleitung dem Kommissionspräsidium obliegt. Beim Regierungsrat sind gemäss § 29 Abs. 1 lit. c VwVG BL einzig "Verfügungen kantonaler Kommissionen" anfechtbar. Daraus ist zu schliessen, dass es sich bei (selbständig anfechtbaren) Zwischenverfügungen des Präsidiums der Kommission um Verfügungen der Kommission handelt. Das Kommissionspräsidium nimmt die Verfahrensleitung mithin nicht in eigenem Namen, sondern im Namen der Kommission wahr. Dem Kommissionspräsidium "obliegt" jedoch in gleicher Weise wie den Direktionen (§§ 16 ff. Vo VwVG BL) die Verfahrensleitung im Beschwerdeverfahren. Eine systematische Auslegung der genannten Bestimmungen der Vo VwVG BL legt deshalb nahe, dass sämtliche

verfahrensleitenden Instanzen – seien dies die Direktionen oder die Kommissionspräsidien – ihre Anordnungen nicht in eigenem Namen, sondern im Namen der Beschwerdeinstanz treffen. Dasselbe gilt, soweit die Verfahrensleitung vom Vorsteher der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion an den Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat (§ 22 Abs. 3 Vo VwVG BL) oder vom Kommissionspräsidium an das Aktuariat (§ 24 Abs. 2 Vo VwVG BL) delegiert wird.

2.5.4 Schliesslich ist festzustellen, dass sich das Kantonsgericht bereits im Jahr 2009 in einem publizierten Urteil mit der Frage befasste, ob es sich bei Verfügungen der verfahrensleitenden Instanz im Sinne von § 35 VwVG BL um Entscheide des Regierungsrats handelt (vgl. KGE VV vom 2. September 2009 [810 09 123], in: Entscheide des Kantonsgerichts Basel-Landschaft [BLKGE] 2009 II Nr. 33). Angefochten war im fraglichen Fall eine Abschreibungsverfügung im Rahmen einer Stimmrechtsbeschwerde, welche von der Finanz- und Kirchendirektion des Kantons Basel-Landschaft als verfahrensleitende Instanz gestützt auf § 35 Abs. 1 lit. e VwVG BL erlassen worden war. Das Kantonsgericht erwog, die Direktion habe die fragliche Verfügung als ausführende Verwaltungseinheit getroffen, weshalb der Entscheid dem Regierungsrat zuzurechnen sei. Die Direktion habe keine Funktion im internen Instanzenzug und habe stellvertretend für den Regierungsrat gehandelt. Der Abschreibungsbeschluss sei im Rahmen eines regierungsrätlichen Verfahrens ergangen und bleibe ein Entscheid des Regierungsrats, obwohl er per delegationem von der Direktion habe ausgeführt bzw. getroffen werden dürfen (vgl. BLKGE 2009 II Nr. 33 E. 6.3).

2.5.5 Nach dem Gesagten ist im Einklang mit dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens davon auszugehen, dass die im Beschwerdeverfahren mit der Verfahrensleitung beauftragte Instanz ihre Anordnungen im Namen der Beschwerdeinstanz trifft. Bei der verfahrensleitenden Instanz handelt es sich mithin nicht um eine eigentliche, selbständige Instanz innerhalb des funktionellen Instanzenzugs (vgl. dazu auch Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide [LGVE] 1984 III Nr. 12 S. 279; Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug [GVP] 2016 S. 7 E. 1c; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 27. Februar 2014 [100.2013.435U] E. 1.1). Handelt die verfahrensleitende Instanz jedoch nicht in eigener Funktion, sondern anstelle der Beschwerdeinstanz, so besteht kein Raum für eine (teleologische) Auslegung von § 28 VwVG BL dahingehend, dass sich diese Bestimmung auf Zwischenverfügungen der verfahrensleitenden Instanz im Beschwerdeverfahren erstreckt. Sind Zwischenverfügungen der verfahrensleitenden Instanz dem Regierungsrat zuzurechnen, ist die Beschwerde nach § 28 VwVG BL vielmehr ausgeschlossen, zumal die Beschwerdeinstanz nicht eine Anordnung überprüfen kann, welche von ihr selbst stammt.

2.6.1 Eine Änderung der Praxis lässt sich regelmässig nur begründen, wenn die neue Lösung besserer Erkenntnis der ratio legis, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelter Rechtsanschauung entspricht; andernfalls ist die bisherige Praxis beizubehalten (vgl. BGE 135 I 79 E. 3; BGE 132 III 770 E. 4). Eine Praxisänderung muss sich mithin auf ernsthafte sachliche Gründe stützen können, die – vor allem im Interesse der Rechtssicherheit – umso gewichtiger sein müssen, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erachtete Rechtsanwendung gehandhabt worden ist (vgl. BGE 135 I 79 E. 3).

2.6.2 Im vorliegenden Fall sprechen gewichtige Gründe – insbesondere das Interesse an der Wahrung des Grundsatzes der Einheit des Verfahrens – für eine Änderung der bisherigen Praxis. An der Praxis, wonach Zwischenverfügungen, welche im Rahmen des Beschwerdeverfahrens vor dem Regierungsrat von verfahrensleitenden Instanzen angeordnet werden, nicht als verwaltungsintern letztinstanzliche Zwischenverfügungen im Sinne von § 43 Abs. 2^{bis} VPO zu qualifizieren sind, ist daher nicht festzuhalten. Demgemäss ist festzustellen, dass gegen Zwischenverfügungen der verfahrensleitenden Instanz im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat (§ 35 VwVG BL) die verwaltungsgerichtliche Beschwerde gemäss § 43 Abs. 2^{bis} VPO zulässig ist.

3. Die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ist damit gegeben. Da sämtliche weiteren formellen Voraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. Die angefochtene Zwischenverfügung stammt gemäss den vorstehenden Erwägungen vom Regierungsrat und nicht vom Rechtsdienst, weshalb die Bezeichnung der Vorinstanz im Rubrum entsprechend zu berichtigen ist.

4. 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 – abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen – untersagt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO).

5.1 In der Sache ist strittig, ob die Vorinstanz das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung zu Recht abgewiesen hat.

5.2.1 Gemäss § 34 Abs. 1 VwVG BL haben der Lauf der Beschwerdefrist und die Beschwerdeeinreichung aufschiebende Wirkung. Vorbehalten bleiben abweichende Vorschriften in anderen Erlassen. Wie die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung zutreffend ausführt, entfaltet der vorsorgliche Sicherungsentzug gestützt auf Art. 30 Abs. 1 der Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (VZV) vom 27. Oktober 1976 seine Wirkung von Bundesrechts wegen sofort. Einer Beschwerde gegen den (vorsorglichen) Sicherungsentzug kommt daher praxisgemäss keine aufschiebende Wirkung zu (vgl. Beschluss des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, vom 24. Juni 2015 [810 15 116] E. 4.1). Die verfahrensleitende Instanz kann jedoch die aufschiebende Wirkung der Beschwerde wiederherstellen (§ 35 Abs. 1 lit. c VwVG BL).

5.2.2 Entscheidet die Behörde über die aufschiebende Wirkung oder andere vorsorgliche Massnahmen, tut sie dies anhand der ihr bis dahin zur Verfügung stehenden Akten aufgrund einer bloss summarischen Prüfung und Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen, ohne sich vertieft mit den sich stellenden Sach- und Rechtsfragen auseinanderzusetzen. Der Behörde kommt diesbezüglich ein erheblicher Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum zu (vgl. BGE 130 II 149 E. 2.2; BGE 127 II 132 E. 3; Urteil des Bundesgerichts 1C_392/2021 vom 5. November 2021 E. 3.2).

5.3.1 Der Beschwerdeführer rügt vorab eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Er erblickt eine solche darin, dass ihm die Vernehmlassung der Polizei vom 16. Juni 2023 erst mit der angefochtenen Verfügung zugestellt worden sei. Dadurch habe die Vorinstanz sein Replikrecht als Ausfluss von Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 verletzt.

5.3.2 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gilt das Recht auf Replik grundsätzlich auch in Verfahren über vorsorgliche Massnahmen. Dabei kommt ihm allerdings nicht die gleiche Tragweite zu wie im Verfahren über die Hauptsache. Insbesondere liegt es in der Natur von Verfügungen über die aufschiebende Wirkung, dass sie umgehend getroffen werden müssen. Sofern keine besonderen Umstände vorliegen, braucht die entscheidende Behörde vor dem Erlass einer vorsorglichen Massnahme keinen zweiten Schriftenwechsel durchzuführen. Grundsätzlich ist der Gehörsanspruch der gesuchstellenden Person mit der Einreichung ihres Antrags auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gewahrt. Das Recht auf Replik kann indes gerechtfertigt sein, wenn die Gesuchsantwort neue, entscheidrelevante Tatsachen enthält, auf die sich das Gericht bzw. die Behörde stützen will (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_836/2020 vom 18. Februar 2021 E. 3.2.2 mit Hinweisen).

5.3.3 Inwiefern die Vernehmlassung der Polizei vom 16. Juni 2023 neue, entscheidrelevante Tatsachen enthalten soll, auf welche die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung abgestellt hat, wird vom Beschwerdeführer nicht substantiiert dargelegt und ist auch nicht ersichtlich. Im Lichte der zitierten Praxis (E. 5.3.2 hiervor) durfte die Vorinstanz somit ohne Verzug über die Erteilung der aufschiebenden Wirkung entscheiden. Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs erweist sich als unbegründet.

5.4.1 In materieller Hinsicht wird in der angefochtenen Verfügung ausgeführt, gemäss den Akten sei davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer am 27. Februar 2023 die zulässige Geschwindigkeit von 30 km/h massiv überschritten habe. Gegenüber der Kantonspolizei Basel-Stadt habe er angegeben, er sei sich absolut bewusst, dass er deutlich zu schnell unterwegs gewesen sei. Er habe ausgeführt, dass er auf seinem Tacho 69 km/h gesehen habe und 79 km/h definitiv nicht richtig sein könnten. Den Verfahrensakten könne weiter entnommen werden, dass der Führerausweis des Beschwerdeführers in den vergangenen Jahren bereits mehrfach und aus verschiedenen Gründen habe entzogen werden müssen. Bei dieser Ausgangslage sei nicht ersichtlich, weshalb ausnahmsweise vom Grundsatz abgewichen werden solle, wonach einer Beschwerde gegen einen vorsorglichen Sicherungsentzug keine aufschiebende Wirkung zukomme. Es sei zwar korrekt, dass zwischen der Widerhandlung vom 27. Februar 2023 und der angefochtenen Verfügung beinahe drei Monate verstrichen seien. Angesichts der Sachverhaltsabklärungen der Behörden und der GehörsGewährung spreche dies indessen nicht für ein widersprüchliches Verhalten der Polizei.

5.4.2 Der Beschwerdeführer macht zusammengefasst geltend, der ihm zur Last gelegte Vorfall sei ungeeignet, die charakterliche Eignung als Motorfahrzeugführer infrage zu stellen. Er sei aufgrund von temporär veränderten Regeln auf einer Autobahneinfahrt in eine regelrechte Radarfalle geraten, in welcher in einer einzigen Woche 2'850 Automobilisten "geblitzt" worden sei-

en. Dieser statistisch sehr auffällige Wert lege nahe, dass entweder die Signalisation ungenügend oder die Messung fehlerhaft gewesen seien. Angesichts dieser mehr als aussergewöhnlichen Umstände könne ein ernsthafter Verdacht einer charakterlichen Nichteignung nach Art 15d Abs. 1 lit. c des Strassenverkehrsgesetzes (SVG) vom 19. Dezember 1958 nicht angenommen werden, zumal er über eine weit überdurchschnittliche Fahrleistung in Jahren und Kilometern verfüge. Es liege – wenn überhaupt – keine Verkehrsregelverletzung vor, die auf Rücksichtslosigkeit schliessen lasse, sondern lediglich ein entsprechender Verdacht. Gegen diesen Verdacht werde er sich im Strafverfahren verteidigen. Sollte sich im Strafverfahren mit den entsprechenden Beweisverfahren zeigen, dass eine Überschreitung der Höchstgeschwindigkeit innerorts von 30 km/h um "nur" 34 km/h vorliege, könnte ihm keine Widerhandlung nach Art. 90 Abs. 4 SVG vorgeworfen werden. Dass ihm der Führerausweis mehrfach und aus verschiedenen Gründen habe entzogen werden müssen, ändere an der angeblichen Notwendigkeit nichts, was bereits aus der Tatsache ersichtlich sei, dass der Führerausweis erst ein Vierteljahr nach der angeblichen Verkehrsregelverletzung vorsorglich entzogen worden sei. Dies belege, dass der vorsorgliche Entzug im Hinblick auf die Verkehrssicherheit weder notwendig noch geeignet sei, was erst recht für die Verweigerung der aufschiebenden Wirkung gelte.

5.5.1 Der Führerausweis kann vorsorglich entzogen werden, wenn ernsthafte Zweifel an der Fahreignung bestehen (Art. 30 VZV). Da bei drohenden Sicherungsentzügen eine Wiederzulassung zum motorisierten Verkehr nicht verantwortbar ist, bevor ernsthafte Zweifel an der Fahreignung ausgeräumt sind, wird Rechtsmitteln gegen vorsorgliche Entzüge und Sicherungsentzüge grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung eingeräumt, womit in diesen Fällen der Ausweis in der Regel bis zum rechtskräftigen Abschluss des Administrativverfahrens (vorsorglich) entzogen bleibt (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_658/2015 vom 20. Juni 2016 E. 2; 1C_324/2018 vom 12. September 2018 E. 2.2). Der strikte Beweis für eine den Sicherungsentzug rechtfertigende fehlende Fahreignung ist im Verfahren des vorsorglichen Sicherungsentzugs noch nicht erforderlich. Weder steht die strafprozessuale Unschuldsvermutung dem administrativmassnahmenrechtlichen vorsorglichen Sicherungsentzug entgegen, noch muss der Abschluss des hängigen separaten Strafverfahrens abgewartet werden, bevor verwaltungsrechtliche Sicherheitsmassnahmen zur vorläufigen Abwehr massiver Gefahren im Strassenverkehr ergriffen werden können (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_199/2019 vom 12. September 2019 E. 2.2 mit Hinweis).

5.5.2 Ausreichende Anhaltspunkte für eine möglicherweise fehlende Fahreignung aus charakterlichen oder psychisch-gesundheitlichen Gründen, die einen provisorischen Entzug rechtfertigen, können sich insbesondere aus extremen Geschwindigkeitsübertretungen (sog. "Raserdelikten") ergeben oder aus anderem qualifiziert rücksichtslosem und hochgefährlichem Verhalten im Strassenverkehr (vgl. Art. 90 Abs. 3-4 in Verbindung mit Art. 15d Abs. 1 lit. c SVG). Auch eine erstmalige massive Geschwindigkeitsüberschreitung kann unter besonderen Umständen Zweifel an der Fahreignung erwecken, welche die Anordnung eines vorsorglichen Sicherungsentzugs und einer verkehrspsychologischen Abklärung rechtfertigen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_658/2015 vom 20. Juni 2016 E. 2 mit Hinweisen).

5.5.3 Gemäss der in den Akten befindlichen Geschwindigkeitsmessung fuhr der Beschwerdeführer am 27. Februar 2023 auf der St. Jakobs-Strasse in Basel mit einer Geschwindigkeit von 79 km/h, womit die zulässige Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h – nach Abzug einer Sicherheitsmarge von 5 km/h – um 44 km/h überschritten wurde. Aufgrund dieser Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit um mehr als das Doppelte besteht der begründete Verdacht, dass sich der Beschwerdeführer der Verletzung von Art. 90 Abs. 3 und 4 SVG ("Rasertatbestand") schuldig gemacht hat. Soweit der Beschwerdeführer die Signalisation und die gemessene Geschwindigkeit in Frage stellt und auf die strafprozessuale Unschuldsvermutung verweist, kann er daraus in Bezug auf den vorliegend in Frage stehenden vorsorglichen Sicherungsentzug nichts zu seinen Gunsten ableiten (E. 5.5.1 hiervor). Es bestehen im Übrigen keine Anhaltspunkte, dass die Signalisation ungenügend war oder sich die Messung als offensichtlich falsch erwies. Der Beschwerdeführer gab vielmehr selbst an, er sei sich bewusst, deutlich zu schnell unterwegs gewesen zu sein. Wie die Vorinstanz zutreffend festhält, wurde dem Beschwerdeführer der Führerausweis zudem bereits in der Vergangenheit wiederholt wegen schwerer Widerhandlungen entzogen, dies unter anderem wegen Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit. Aufgrund der angeführten Umstände bestehen im Fall des Beschwerdeführers konkrete Anhaltspunkte für eine möglicherweise fehlende Fahreignung aus charakterlichen Gründen. Soweit die Vorinstanz bei dieser Ausgangslage davon abgesehen hat, der Beschwerde gegen den vorsorglichen Sicherungsentzug ausnahmsweise die aufschiebende Wirkung zu erteilen, erweist sich dies als zulässig. Dass sie den Verfahrensantrag des Beschwerdeführers mit kurzer Begründung abwies und nicht bereits ausführlicher auf die Vorbringen des Beschwerdeführers – namentlich die von ihm angeführten Umstände der Geschwindigkeitsüberschreitung vom 27. Februar 2023 – einging, ist mit Blick auf die gebotene summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage sowie unter Berücksichtigung, dass vorliegend noch nicht der vorsorgliche Führerausweisentzug selbst, sondern erst die aufschiebende Wirkung einer dagegen gerichteten Beschwerde in Frage steht, nicht zu beanstanden. Die Beschwerde ist abzuweisen.

6. Es bleibt über die Kosten zu befinden. 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 in angemessenem Ausmass der ganz oder teilweise unterliegenden Partei auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Im vorliegenden Fall sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 800.-- entsprechend dem Verfahrensausgang dem Beschwerdeführer aufzuerlegen. Die Parteikosten sind wettzuschlagen (§ 21 Abs. 1 VPO).

Demgemäss wird **erkannt** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 800.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber