



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

vom 23. August 2023 (810 23 175-182)

Verfassungsrecht / Verfahrensgarantien

**Zulässigkeit der Sprungbeschwerde / Grundsatz der Gewaltenteilung / Vorfrageweise
Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Landratsbeschlüssen im Rahmen der kon-
kreten Normenkontrolle**

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Niklaus
Ruckstuhl, Markus Clausen, Hans Furer, Stefan Schulthess,
Gerichtsschreiber Stefan Suter

Beteiligte 810 23 175
 A.____, Beschwerdeführerin

 810 23 176
 B.____ **Ltd**, Beschwerdeführerin

 810 23 177
 C.____ **AG**, Beschwerdeführerin

 810 23 178
 1. **A.D.**____ und **B.D.**____, Beschwerdeführer
 2. **A.E.**____ und **B.E.**____, Beschwerdeführer
 3. **F.**____, Beschwerdeführer

 810 23 179
 1. **Kanton Basel-Stadt**, Fischmarkt 10, 4051 Basel, Beschwerde-
 führer

2. Einwohnergemeinde der Stadt Basel, Fischmarkt 10,
4051 Basel, Beschwerdeführerin

beide vertreten durch Dr. Pascal Leumann, Advokat

810 23 180

Einwohnergemeinde Pratteln, Schossstrasse 34, 4133 Pratteln,
Beschwerdeführerin

810 23 181

VCS Verkehrs-Club der Schweiz, Sektion beider Basel,
Gellertstrasse 29, 4052 Basel, Beschwerdeführer

810 23 182

Einwohnergemeinde Augst, Poststrasse 1, 4302 Augst BL,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Dr. Dieter Völlmin, Advokat

gegen

Polizei Basel-Landschaft, Brühlstrasse 43, 4415 Lausen, Vorinstanz

Betreff Verkehrsanordnung - Rheinstrasse (Pratteln/Augst) und Raurica-
strasse (Pratteln) / Sprungbeschwerde
(Verfügung der Polizei Basel-Landschaft vom 3. Juli 2023)

A. Das in der Rheinebene in den Gemeinden Pratteln und Augst gelegene Gebiet Salina Raurica ist ein Entwicklungsgebiet von kantonaler Bedeutung. Im Norden wird das Areal durch den Rhein begrenzt, im Süden trennen die Nationalstrasse A3 und die Bahntrasse das Gebiet von den Gemeindekernen. Der Kantonale Richtplan Basel-Landschaft sieht im Rahmen der Verkehrsplanung Salina Raurica vor, dass die dem Rheinufer entlangführende Kantonsstrasse 3/7 (Rheinstrasse) an die Autobahn verlegt wird, um wirtschaftlich interessante, grossflächige Standorte am Rhein und Freiflächen für den geplanten Rhein-Park zu schaffen. Nach der Verlegung soll die Rheinstrasse als kommunale Erschliessungsstrasse fungieren und deren Abschnitt zwischen den Gebieten "Dürrenhübel" und "Längli" soll zurückgebaut und zu einer Achse für den Fuss- und Veloverkehr umfunktioniert werden. Die Neubaustrecke (Rauricastrasse) verläuft südlich des Gebiets neben der Autobahn und misst etwa 2,4 Kilometer. Die beiden Kreisel "Zurlinden" (im Westen) und "Lohag" (im Süden) stellen im Areal den Anschluss an das Strassennetz der Gemeinde Pratteln sicher.

B. Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft stimmte mit Beschluss vom 18. Mai 2017 dem Projekt zur Verlegung der Kantonsstrasse sowie dem Rückbau der Rheinstrasse zu und genehmigte den entsprechenden Verpflichtungskredit. Die in der Folge neu erstellte Raurica-

strasse wurde per 9./11. Dezember 2022 als neue Kantonsstrasse dem Verkehr übergeben, die Rheinstrasse wurde für den motorisierten Individualverkehr geschlossen (vgl. die rechtskräftigen verkehrspolizeilichen Anordnungen betreffend Rheinstrasse, publiziert im Amtsblatt Nr. 51 vom 22. Dezember 2022). Der Anschluss an das Gemeindestrassennetz ist demgegenüber noch nicht fertiggestellt. Namentlich sind von Seiten der Gemeinde Pratteln bis heute noch keine Umsetzungsschritte zum Ausbau der Lohagstrasse, welche das Gewerbegebiet über den Kreisel Lohag erschliessen soll, unternommen worden. Dies führt dazu, dass der motorisierte Verkehr aus östlicher Richtung einen Umweg von ca. 1,6 Kilometern fahren muss, um von Westen her via den Zurlindenkreisel zu den Gewerbebetrieben im Bereich Netziboden/Lohag zu gelangen.

C. Da das Gebiet Salina Raurica für den Kanton von strategischer Bedeutung und der Kanton auch ein massgeblicher Grundeigentümer in Salina Raurica sei, ersuchte der Regierungsrat den Landrat mit Vorlage 2023/190 vom 18. April 2023 um die Ausgabenbewilligung für die Projektierung und Realisierung eines provisorischen Lückenschlusses zwischen der bestehenden Lohagstrasse und der Rauricastrasse. Ziel der Vorlage sei es, rasch eine bessere Erschliessung des Gewerbegebietes bis zur Realisierung der definitiven Lohagstrasse durch die Gemeinde Pratteln sicherzustellen.

D. Mit Landratsbeschluss Nr. 2253 vom 22. Juni 2023 bewilligte der Landrat für den provisorischen Lückenschluss eine neue einmalige Ausgabe von Fr. 1'040'000.-- (inkl. MWST) mit einer Kostengenauigkeit von +/-10 % (Ziff. 1). Die Ausgabenbewilligung erfolgte vorbehältlich einer vertraglichen Regelung mit der Gemeinde Pratteln (Ziff. 2). Weiter wurde darauf hingewiesen, dass die Ausgabenbewilligung dem fakultativen Finanzreferendum unterstehe (Ziff. 3). Der Landrat nahm sodann zur Kenntnis, dass die Gemeinde Pratteln im Rahmen des Endausbaus der Lohagstrasse dem Kanton die Kosten für den provisorischen Lückenschluss zurückerstatten werde (Ziff. 4). Die erst im Rahmen der Kommissionsberatung in die Vorlage eingefügte Ziff. 5 lautet: "Bis zur Inbetriebnahme der Feinerschliessung (Lohagstrasse und Netzibodenstrasse) ist die Rheinstrasse provisorisch auf beiden Seiten umgehend wieder zu öffnen. Im gleichen Zug soll die Rauricastrasse gesperrt werden."

E. Gegen die Ziffern 1 bis 4 des Landratsbeschlusses Nr. 2253 vom 22. Juni 2023 wurde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), am 28. Juni 2023 Beschwerde erhoben und deren Aufhebung verlangt (Verfahren Nr. 810 23 149). Das Verfahren ist zurzeit noch hängig.

F. Mit Verfügung vom 3. Juli 2023 (publiziert im Amtsblatt Nr. 53 vom 6. Juli 2023) erliess die Polizei Basel-Landschaft mit Zustimmung des Tiefbauamts Basel-Landschaft eine Verkehrsanordnung, mit welcher die Rheinstrasse für den motorisierten Verkehr geöffnet und auf der Rauricastrasse ein allgemeines Fahrverbot in beiden Richtungen statuiert wurde. Zur Begründung wurde auf den "Entscheid Legislative (Landrat vom 22.06.2023)" verwiesen.

G. Zwischen dem 10. Juli 2023 und dem 14. Juli 2023 wurden beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft die im Rubrum aufgeführten acht Beschwerden gegen die Verkehrs-

anordnung vom 3. Juli 2023 erhoben. Mit Zirkulationsbeschluss Nr. 950 vom 2. August 2023 leitete der Regierungsrat die Beschwerden als Sprungbeschwerden an das Kantonsgericht weiter. Anlass für die Überweisung bildet gemäss den Erwägungen der Umstand, dass die angefochtene Verkehrsanordnung in direkter Umsetzung eines Landratsbeschlusses erlassen und auch einzig damit begründet worden sei. Eine ernsthafte Überprüfung der Rechtmässigkeit setze voraus, dass auch die Verfassungsmässigkeit des zugrundeliegenden Landratsbeschlusses überprüft werde. Der Regierungsrat sei für diese Prüfung die falsche Instanz. Das Prinzip der Gewaltenteilung stehe einer solchen rechtlichen Kontrolle der Legislative durch die Exekutive entgegen. Die Verfassungsgerichtsbarkeit werde durch das Kantonsgericht ausgeübt, weshalb die Beschwerden an dieses weitergeleitet würden.

H. Das Kantonsgericht hat vorerst auf Instruktionsmassnahmen verzichtet.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1. Den Ausgangspunkt der Verfahren Nr. 810 23 175 bis Nr. 810 23 182 bildet dieselbe Verkehrsanordnung vom 3. Juli 2023 und eine jeweils dagegen gerichtete Beschwerde an den Regierungsrat. Dieser fasste den Beschluss zur Überweisung aller acht Beschwerden in einem sämtliche Verfahren betreffenden Gesamtentscheid. Die Rechtsmittelverfahren müssen verfahrensmässig koordiniert bleiben, so dass für das Kantonsgericht bezüglich der Frage der Sprungbeschwerde nur eine integrale Entgegennahme oder Rückweisung aller Beschwerden in Frage kommt. Es drängt sich daher auf, die Verfahren für die Beurteilung der Frage der Zulässigkeit der Sprungbeschwerde zu vereinigen und in einem einzigen Entscheid zu behandeln.

2. Der Regierungsrat hat die vorliegenden Beschwerden dem Kantonsgericht jeweils als Sprungbeschwerde zur Beurteilung überwiesen. Gemäss § 30 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 ist der Regierungsrat befugt, eine Verwaltungsbeschwerde dem Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, zum Entscheid zu überweisen, sofern dieses zuständig ist und die beschwerdeführende Person nur die vor Kantonsgericht zulässigen Rügen erhebt. Der Regierungsrat hat mithin die Möglichkeit, eine Streitsache - anstatt diese selbst zu beurteilen - direkt dem Kantonsgericht zur Beurteilung zu unterbreiten. Im Rahmen der Eintretensvoraussetzungen ist zunächst von Amtes wegen zu prüfen, ob die von der kantonsgerichtlichen Rechtsprechung festgelegten Voraussetzungen für eine Überweisung der Beschwerde als Sprungbeschwerde im vorliegenden Fall erfüllt sind.

3.1 Die Beschwerden richten sich in der Sache gegen eine verkehrspolizeiliche Anordnung. Dagegen steht kantonal letztinstanzlich die verwaltungsgerichtliche Beschwerde nach § 43 ff. des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 an das Kantonsgericht offen. Die vorliegende Materie fällt demnach in die sachliche Zuständigkeit der Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Kantonsgerichts.

3.2 Sodann wird von § 30 VwVG BL für die Überweisung einer Beschwerde vorausgesetzt, dass die beschwerdeführende Person nur die vor Kantonsgericht zulässigen Rügen erhebt. Vor

Kantonsgericht können gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO nur Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Anders als dem Regierungsrat (vgl. § 32 Abs. 1 lit. c VwVG BL) ist dem Kantonsgericht die Beurteilung der Angemessenheit von verkehrspolizeilichen Anordnungen untersagt (vgl. § 45 Abs. 1 lit. c VPO; Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 9. Juni 2021 [810 20 203] E. 2). Drei Beschwerdeführer haben in ihren Beschwerdeeingaben eine Frist zur ergänzenden Beschwerdebegründung beantragt (Verfahren Nr. 810 23 179 und Nr. 810 23 182), was nach § 33 Abs. 3 VwVG BL zulässig ist. Ob sie in ihren Beschwerden die Rüge der Unangemessenheit der verkehrspolizeilichen Anordnung erheben, steht damit noch gar nicht fest. Solange keine vollständige Beschwerdebegründung vorliegt, muss eine Sprungbeschwerde generell ausser Betracht fallen.

3.3 Ob die formellen Voraussetzungen von § 30 VwVG BL für eine Überweisung sämtlicher Beschwerden als Sprungbeschwerden erfüllt sind, kann letztlich angesichts der nachfolgenden Erwägungen offenbleiben.

4.1 Das Kantonsgericht hat in seiner langjährigen Rechtsprechung zur Sprungbeschwerde die Zulässigkeit einer direkten Überweisung an das Gericht stets an zusätzliche materielle Voraussetzungen geknüpft. Leitgedanke dieser restriktiven Praxis bildet der Umstand, dass die Sprungbeschwerde eine Ausnahme von der zwingenden Natur der Zuständigkeitsordnung und des funktionellen Instanzenzugs darstellt. Der gesetzlich vorgesehene Instanzenzug wird verkürzt und die beschwerdeführende Person um ihr grundsätzliches Recht auf umfassende und unvoreingenommene Beurteilung ihrer Streitsache durch den Gesamtregierungsrat als Rechtspflegeinstanz gebracht, zumal die Überweisung einer Beschwerde an das Kantonsgericht gegebenenfalls auch ohne das Einverständnis der am Verfahren beteiligten Parteien erfolgen kann (BLKGE 2011 Nr. 68 E. 2.3.1; BLVGE 1998/1999 Nr. 15.1.2 E. 3a; KGE VV vom 22. Mai 2013 [810 12 325] E. 1.4; KGE VV vom 2. März 2011 [810 10 381] E. 2). Kann die Regierung von Fall zu Fall frei darüber entscheiden, erscheint das Institut der Sprungbeschwerde hinsichtlich der Grundsätze der Gleichbehandlung und der Legalität sehr fragwürdig (THIERRY TANQUEREL/FELIX UHLMANN/MARIUS ROTH, Der Regierungsrat als Beschwerdeinstanz im Verwaltungsverfahren, Zürich 2021, S. 52). Vor diesem Hintergrund liegt es auch bei Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen nicht im freien Ermessen des Regierungsrats, eine Beschwerde gestützt auf § 30 VwVG BL an das Kantonsgericht zur Beurteilung zu überweisen. Vielmehr bedarf es jeweils im konkreten Fall eines speziellen Anlasses, welcher die Auslassung einer Rechtsmittelinstanz rechtfertigt (KGE VV vom 1. Juli 2020 [810 20 141] E. 2.4; KGE VV vom 26. Oktober 2016 [810 16 131] E. 1.3; KGE VV vom 4. Juli 2012 [810 12 127] E. 1.3). Ein Anlass im obgenannten Sinn ist namentlich dann gegeben, wenn der Regierungsrat in derselben Angelegenheit selber in identischer Weise verfügt hat und sich die Sach- und Rechtslage offensichtlich unverändert darstellt oder wenn er einer unteren Behörde eine fallbezogene Weisung erteilt hat, wie sie entscheiden soll (vgl. BLVGE 1998/1999 Nr. 15.1.2 E. 3a). Ebenfalls kann sich eine Überweisung rechtfertigen, wenn aufgrund von Befangenheitserklärungen von Mitgliedern des Regierungsrats eine Beschlussunfähigkeit desselben droht (vgl. BLKGE 2011 Nr. 68 E. 2.3.4). Die Sprungbeschwerde dient in diesen Fällen zum einen der Prozessökono-

mie, denn die Abkürzung des funktionellen Instanzenzuges vermeidet unnötige Prozessschritte und schützt die Beteiligten vor einem Verfahrensleerlauf. Zum anderen liesse sich die Zuständigkeit des Regierungsrats nur schwer mit dem verfassungsmässigen Anspruch auf unabhängige und unparteiische Beurteilung vereinbaren, verfügt das Verfahren in den genannten Konstellationen doch kaum mehr über die verfassungsrechtlich geforderte Offenheit (vgl. BLKGE 2011 Nr. 68 E. 2.3.2; KGE VV vom 26. Oktober 2016 [810 16 131] E. 1.3; jeweils mit Hinweisen).

4.2 Der Regierungsrat erblickt im vorliegenden Fall den speziellen Anlass für die Überweisung der Beschwerden darin, dass er zur Beurteilung der bei ihm angefochtenen Verkehrsanordnung vorfrageweise die Verfassungsmässigkeit eines Landratsbeschlusses überprüfen müsse, wozu er aus Gewaltenteilungsgründen nicht befugt sei.

4.3 Dieser Einschätzung kann nicht gefolgt werden, denn sie beruht im Kern auf einem unzutreffenden Verständnis des Gewaltenteilungsgrundsatzes.

4.3.1 Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984 verankert den Grundsatz der Gewaltenteilung nirgends ausdrücklich. Sie sieht jedoch eine gewaltenteilige Organisation des Kantons vor, weshalb der Grundsatz implizit in der Kantonsverfassung enthalten ist (vgl. VINCENT MARTENET, *La séparation des pouvoirs*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler [Hrsg.], *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2020, Bd. II, S. 999 ff., Rz. 34; BGE 142 I 26 E. 3.3; BGE 138 I 196 E. 4.1). Der Landrat ist die rechtsetzende Behörde des Kantons (§ 61 ff. KV). Der Vollzug der Gesetze (als administrative Rechtsanwendung) obliegt der Verwaltung und dem Regierungsrat (§ 71 ff. KV). Die Rechtsprechung ist Aufgabe der Gerichte (§ 82 ff. KV). Die Verfassung weist den drei voneinander unabhängigen Gewalten damit unterschiedliche Staatsfunktionen zu - wobei sich die Funktionen nicht immer klar auseinanderhalten lassen und es in gewissen Bereichen durchaus zu Überlappungen kommt. Ganz bewusst wird damit die staatliche Macht der einzelnen Staatsorgane im Interesse des Freiheitsschutzes und der Rationalisierung des staatlichen Entscheidungsprozesses begrenzt. Die Auffächerung der Staatsgewalt und die gegenseitige Hemmung und Kontrolle von Organen ist ein grundlegendes Konstitutionsprinzip zur Sicherung des demokratischen Rechtsstaats vor einer Machtballung und vor Machtmissbrauch (RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER/PETER ÜBERSAX, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 3. Aufl., Basel 2016, Rz. 2262 ff.; PIERRE TSCHANNEN, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 5. Aufl., Bern 2021, Rz. 1001 ff.; vgl. auch § 14 Abs. 3 KV: "Niemand darf Grundrechte durch Missbrauch seiner Machtstellung beeinträchtigen"). Der eigentliche Kern der organisatorischen Dimension der Gewaltenteilung besteht darin, dass kein Staatsorgan ohne verfassungsrechtliche Kompetenz in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Zuständigkeitsbereich eines anderen Organs einwirken darf (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 10. Aufl., Zürich 2020, Rz. 1406; ANDREAS AUER, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Bern 2016, Rz. 132). Kommt es zu einer von der Verfassung nicht vorgesehenen Einmischung einer anderen Gewalt in den eigenen Entscheidungsbereich, darf das davon betroffene Staatsorgan dies nicht einfach so hinnehmen.

4.3.2 Der Landrat übt zwar die Oberaufsicht über alle Behörden aus (§ 61 Abs. 1 2. Satz KV). Von dieser demokratisch motivierten, politischen Vorrangstellung der Legislative kann jedoch nicht unbesehen auf eine rechtliche Überordnung geschlossen werden. Die Oberaufsicht bedeutet nicht, dass die Regierung oder die Gerichte dem Landrat hierarchisch untergeordnet sind (vgl. RHINOW/SCHEFER/ÜBERSAX, a.a.O., Rz. 2272; DANIELA THURNHERR, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel 2015, Rz. 4 f. zu Art. 148 BV). Dem Parlament kommt kein generelles Weisungsrecht gegenüber den beiden anderen staatlichen Gewalten zu und die Kompetenz zur Oberaufsicht verschafft ihm auch nicht die Befugnis, Einzelentscheide aufzuheben oder abzuändern oder anstelle der beaufsichtigten Instanz zu erlassen (RETO HÄGGI FURRER/MICHAEL MERKER, in: Basler Kommentar, a.a.O., Rz. 6 zu Art. 169 BV). Ansonsten würde das Prinzip der Gewaltenteilung ausgehebelt. Die Oberaufsicht verschafft dem Landrat somit keine zusätzlichen (Organ-)Kompetenzen und verleiht ihm insbesondere nicht das Recht, sich über verfassungsrechtliche Kompetenzen anderer Organe hinwegzusetzen (vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Rz. 4 zu Art. 148 BV).

4.3.3 Richtig an der Auffassung des Regierungsrats ist, dass er über kein direktes Kontrollinstrument gegenüber dem Landrat verfügt. Es steht ihm nicht zu, vom Landrat beschlossene Gesetze oder andere Beschlüsse aufzuheben oder zu blockieren. Die Verfassung kennt kein Vetorecht der Exekutive, wie es andere demokratische Regierungssysteme vorsehen. Auch dem Kantonsgericht ist im Übrigen die direkte verfassungsgerichtliche Überprüfung der vom Landrat erlassenen Gesetze untersagt (§ 86 Abs. 3 lit. a KV). Bezüglich anderer Beschlüsse des Landrates ist die gerichtliche Eingriffsbefugnis ebenfalls nicht umfassend (vgl. § 27 ff. VPO).

4.3.4 Von diesen abstrakten Kontrollmöglichkeiten ist die konkrete Normenkontrolle zu unterscheiden. Unter konkreter Normenkontrolle versteht man die Überprüfung der Rechtmässigkeit - und besonders der Verfassungsmässigkeit - einer Norm im konkreten Anwendungsfall. Anfechtungsobjekt ist ein Einzelakt und es wird vorfrageweise (akzessorisch) geprüft, ob sich die Norm, auf welche sich dieser Einzelakt stützt, im Anwendungsfall als rechtswidrig erweist. Dabei wird die als verfassungswidrig befundene Norm aber nicht formell aufgehoben, sondern nur im konkret zu beurteilenden Fall nicht angewendet (vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., Rz. 1929b; KGE VV vom 7. November 2018 [810 17 347] E. 4.3). Die Rechtsgrundlage der konkreten Normenkontrolle findet sich im in § 4 Abs. 1 KV verankerten Legalitätsprinzip. Danach ist jede Behörde verpflichtet, (nur) auf der Grundlage und in den Schranken des Rechts tätig zu werden. Diese Rechtsbindung setzt aber voraus, dass die angewendete Norm formell und materiell rechtmässig ist: Sie muss vom staatsrechtlich zuständigen Organ im richtigen Verfahren und in den richtigen Formen erlassen worden sein; ausserdem darf sie dem übergeordneten Recht nicht widersprechen (TSCHANNEN, a.a.O., Rz. 499; KGE VV vom 31. Mai 2023 [810 22 286] E. 4.2). § 76 Abs. 4 KV statuiert in diesem Sinne ausdrücklich, dass der Regierungsrat - die Verwaltung ist mitgemeint - kantonalen Erlassen die Anwendung versagt, wenn sie dem Bundesrecht oder kantonalem Verfassungs- oder Gesetzesrecht widersprechen. Auch wo die Regierung als Beschwerde- oder Aufsichtsinstanz waltet, hat sie sich an dieses Prüfungsprogramm zu halten (vgl. AUER, a.a.O., Rz. 1507; BGE 91 I 312

E. 3a). Was für Gesetze gilt, muss für gewöhnliche Landratsbeschlüsse umso mehr gelten. Der Regierungsrat ist somit entgegen seiner Rechtsauffassung nicht nur befugt, Landratsbeschlüsse im Rahmen der konkreten Rechtsanwendung vorfrageweise auf ihre Verfassungsmässigkeit zu überprüfen, er ist dazu von Verfassungs wegen verpflichtet.

5.1 Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs für bestimmte Strassen sind zu verfügen, mit einer Rechtsmittelbelehrung zu publizieren und - erst bei der Vollstreckbarkeit - mit den vom Bundesrat dafür vorgesehenen Signalen und Markierungen an Ort und Stelle kundzutun (vgl. Art. 107 Abs. 1 der Signalisationsverordnung [SSV] vom 5. September 1979; BGE 130 I 134 E. 3.2). Lokale Verkehrsanordnungen stehen als sogenannte Allgemeinverfügungen zwischen Rechtssatz und Verfügung, weil sie zwar eine konkrete Situation regeln, sich aber an einen grösseren, nicht individuell bestimmten Adressatenkreis richten (KGE VV vom 19. Februar 2020 [810 19 237] E. 3.3.2; BGE 147 II 300 E. 2.2). Rechtlich wird die Allgemeinverfügung regelmässig wie eine gewöhnliche Verfügung behandelt. Dies gilt insbesondere für das Verfahren und den Rechtsschutz (vgl. KGE VV vom 22. August 2018 [810 17 273] E. 2.4; BGE 125 I 313 E. 2b).

5.2 Der Erlass von Verfügungen, wozu nach dem Gesagten auch Allgemeinverfügungen zu zählen sind, ist ein typischer Fall der Rechtsanwendung im Rahmen des Vollzugs der Gesetzgebung und obliegt deswegen der Exekutive resp. der Verwaltung. So weist denn auch § 3 Abs. 1 lit. a des Strassenverkehrsgesetzes Basel-Landschaft (SVG BL) vom 3. Mai 2012 die Zuständigkeit zum Erlass aller Verkehrsanordnungen und Verkehrsbeschränkungen auf Kantonsstrassen, nach Anhören der Gemeinde bei Massnahmen innerhalb von Ortschaften, der Sicherheitsdirektion zu, die in Verbindung mit der Bau- und Umweltschutzdirektion entscheidet. Auf Gemeindestrassen entscheidet die Gemeinde über Verkehrsanordnungen und Verkehrsbeschränkungen sowie über die Anbringung von Signalen und Markierungen (§ 4 Abs. 1 SVG BL). Der Gesetzgeber ist nach dem Legalitätsprinzip an die von ihm erlassenen Gesetze gebunden, (auch) er kann sich nicht im Einzelfall darüber hinwegsetzen (vgl. BGE 128 I 34 E. 3a; ausdrücklich für die Bindung an die Richtplanung: § 65 Abs. 2 KV). Verfassung und Gesetz räumen dem Landrat keinerlei Kompetenz zum Erlass von Verkehrsanordnungen ein. Dem Parlament ist es aufgrund des Gewaltentrennungsgrundsatzes auch versagt, den Direktionen dazu verbindliche Weisungen zu erteilen (vgl. oben E. 4.3.2). Im Falle der Gemeindestrassen steht diesem Ansinnen neben anderem auch die Gemeindeautonomie (§ 45 KV) entgegen. Die Legislative kann nur - aber immerhin - auf dem Weg der Verkehrsplanung, auf dem Verordnungsweg, durch die Budgetkompetenz oder durch parlamentarische Vorstösse auf den Erlass von örtlichen Verkehrsanordnungen Einfluss nehmen bzw. sogar die Grundlage dafür schaffen, dass eine solche als notwendig erscheint (CHRISTOPH J. ROHNER, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Zürich 2012, S. 153). Als kurzfristige Massnahme darf der Landrat den Regierungsrat mit seinen parlamentarischen Instrumenten zu einem bestimmten Vorgehen oder Verhalten einladen, mehr aber auch nicht.

5.3 Beim Landratsbeschluss Nr. 2253 vom 22. Juni 2023 handelt es sich um einen Finanzbeschluss über eine neue einmalige Ausgabe von mehr als einer Million Franken, der gestützt auf § 66 lit. b KV in die Zuständigkeit des Landrats fällt. Die Ausgabenbewilligung wird mit der

Bedingung einer vorgängigen vertraglichen Regelung mit der Gemeinde Pratteln verknüpft. Zusätzlich hält die Beschlussziffer 5 im Duktus einer Anweisung fest, dass bis zur Inbetriebnahme der Feinerschliessung die Rheinstrasse provisorisch umgehend wieder zu öffnen sei und im gleichen Zug die Rauricastrasse gesperrt werden solle. Wie diese Aufforderung rechtlich zu qualifizieren ist, wird im Beschluss nicht näher ausgeführt. Offensichtlich handelt es sich nicht um einen Rechtssatz, zumal reine Einzelfallgesetze, d.h. Gesetze und Verordnungen, die ausschliesslich einen konkreten Anwendungsfall im Auge haben, verfassungsrechtlich unzulässig sind (vgl. TSCHANNEN, a.a.O., Rz. 1590; RHINOW/SCHEFER/ÜBERSAX, a.a.O., Rz. 2676). Dass es sich beim Beschlusstext selber um die eigentliche verkehrspolizeiliche Anordnung handelt, hat selbst die Polizei nicht angenommen, denn sonst hätte es keiner Umsetzung durch eine Allgemeinverfügung mehr bedurft. Nachdem der Landrat für den Erlass von Verkehrsanordnungen offensichtlich nicht zuständig ist, wäre eine solche Verfügung denn auch als nichtig zu taxieren. In Frage kommt in erster Linie eine Qualifikation als Nebenbestimmung zum Ausgabenbeschluss in der Form einer Auflage, die eine Verpflichtung zum Erlass der genannten Verkehrsanordnung enthält. So ist die Ziffer 5 des Beschlusses denn von der Polizei und vom Regierungsrat wohl auch verstanden worden. Die Erteilung von derartigen Gesetzesvollzugsaufträgen ist dem Landrat jedoch untersagt (vgl. oben E. 5.2 und E. 4.3.2). Dementsprechend vermag eine solche Anweisung auch keine Rechtswirkungen zu erzeugen. Mehr als eine rechtlich unverbindliche Aufforderung zum Tätigwerden enthält der Landratsbeschluss demnach nicht.

6. Wenn feststeht, dass der Landrat keine Verkehrsanordnungen erlassen oder deren Anordnung befehlen kann, steht einer umfassenden rechtlichen Überprüfung der in den Beschwerden angefochtenen Verkehrsanordnung durch den Regierungsrat nichts entgegen. In seiner Funktion als Organ der Rechtspflege (§ 76 Abs. 3 KV) kann und muss er die gegen die Verfügung der Polizei Basel-Landschaft vom 3. Juli 2023 erhobenen Rechtsmittel ausschliesslich nach rechtsstaatlichen Gesichtspunkten und in freier Kognition beurteilen. Nachdem die Änderung des Verkehrsregimes erst im Rahmen der Kommissionsberatungen Eingang in die Vorlage gefunden hat, muss der Regierungsrat auch nicht faktisch sein eigenes Vorhaben rechtlich hinterfragen. Dass sich am Ende der Prüfung ein auf der politischen Ebene erteilter Auftrag als rechtlich nicht umsetzbar erweisen könnte, liegt in der Natur der beiden Sphären Recht und Politik, die voneinander abzugrenzen sind. Die Befürchtung, dass sich die Regierung in der vorliegenden Angelegenheit in ihrer Funktion als Rechtsmittelinstanz gezwungen sehen könnte, dem Landrat zu widersprechen und ihn sozusagen öffentlich zu desavouieren, ist jedenfalls kein hinreichender Rechtfertigungsgrund für eine Sprungbeschwerde an das Kantonsgericht. Auf die Beschwerden ist demnach nicht einzutreten und die Angelegenheit ist an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zur weiteren Behandlung zurückzuweisen.

7.1 Das Verfahren vor Kantonsgericht ist kostenpflichtig (§ 20 Abs. 1 VPO). In seiner bisherigen Praxis hat das Kantonsgericht für die Beurteilung der Zulässigkeit einer Sprungbeschwerde keine Gerichtsgebühr erhoben. Dies lag ursprünglich darin begründet, dass der Vorinstanz nach § 20 Abs. 3 aVPO keine Verfahrenskosten auferlegt werden konnten. Dieses Verbot wurde per 1. Januar 2019 aufgehoben. Angesichts des im vorliegenden Fall auf Seiten des Gerichts verursachten nicht unerheblichen Aufwands rechtfertigt es sich - auch unter dem Ge-

sichtspunkt der Gleichbehandlung mit anderen Verfahren - nicht (mehr), auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten. Da er mit der Weiterleitung der Beschwerden an das Kantonsgericht den vorliegenden Entscheid provoziert hat, sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'500.-- nach dem Verursacherprinzip dem Regierungsrat aufzuerlegen.

7.2 Den anwaltlich vertretenen Beschwerdeführern ist im kantonsgerichtlichen Verfahren kein entschädigungspflichtiger Aufwand entstanden, weshalb keine Parteientschädigungen geschuldet sind (§ 21 VPO). Die Parteikosten werden dementsprechend wettgeschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Verfahren Nr. 810 23 175 bis Nr. 810 23 182 werden vereinigt.
 2. Auf die Beschwerden wird nicht eingetreten. Die Angelegenheit wird zuständigkeitshalber an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft überwiesen.
 3. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'500.-- werden dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft auferlegt.
 4. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber