



**Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 20. März 2013 (810 11 440)

Raumplanung, Bauwesen

Ersuchen um Erlass einer Verfügung

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Christian
Haidlauf, Markus Clausen, Niklaus Ruckstuhl, Beat Walther, Gerichtsschreiber Stefan Suter

Parteien 1. **A.**____ und **B.**____, Beschwerdeführer
2. **C.**____ und **D.**____, Beschwerdeführer
3. **E.**____, Beschwerdeführer
alle vertreten durch A.____

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal, Beschwerdegegner

Betreff Ersuchen um Erlass einer Verfügung i. S. Landabtausch Parzelle
Nr. 6290 GB X.____ (RRB Nr. 1773 vom 13. Dezember 2011)

A. Am 29. Juni 2010 schlossen F.____ und der Kanton Basel-Landschaft einen öffentlich beurkundeten Tauschvertrag über verschiedene Grundstücke ab. F.____ trat dabei die Parzelle Nr. 1535, Grundbuch (GB) Y.____, dem Kanton Basel-Landschaft zu Eigentum ab und erhielt im Gegenzug von diesem unter anderem die Parzelle Nr. 6290, GB X.____, zu Eigentum. Gemäss den Ausführungen im Vertragsingress wurde der Vertrag abgeschlossen, weil die Parzelle in Y.____ von der geplanten Realisierung der Umfahrung Q.____ massgeblich betroffen sein werde. Anstelle eines enteignungsrechtlichen Verfahrens oder öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen hätten sich die Parteien im Rahmen freihändiger Verhandlungen auf Realersatzleistung in Form eines Abtausches von Stammparzellen mit darauf lastenden Baurechten einigen können.

B. Mit Schreiben vom 6. September 2010, präzisiert mit Schreiben vom 30. September 2010, ersuchten A.____, B.____, C.____ und D.____ sowie E.____ das Amt für Liegenschaftsverkehr, ihnen den Abschluss des Tauschvertrages vom 29. Juni 2010 in Form einer anfechtbaren Verfügung zu eröffnen. Weiter solle in der angebehrten Verfügung festgestellt werden, dass das Vorgehen der Verwaltung nach enteignungsrechtlichen Grundsätzen widerrechtlich gewesen sei. Zur Begründung brachten die Gesuchsteller zusammenfassend vor, sie seien als Baurechtsnehmer der Parzelle Nr. 6290, GB X.____, stärker als die Allgemeinheit vom Landabtausch betroffen. Sie verfügten über ein faktisch wie auch rechtlich geschütztes Interesse daran, dass der Kanton Basel-Landschaft ihr Vertragspartner bleibe. Der Kanton sei nach den Grundsätzen des Enteignungsrechts nicht berechtigt gewesen, die Stammparzellen zu tauschen. In verfahrensmässiger Hinsicht wurde die Frage aufgeworfen, ob der Kanton die formellen Parteirechte der Baurechtsnehmer auf Akteneinsicht und rechtliches Gehör verletzt habe.

C. Mit Verfügung vom 22. Oktober 2010 trat die Bau- und Umweltschutzdirektion des Kantons Basel-Landschaft (BUD) nicht auf das Begehren ein, den Landabtausch in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erlassen. Weiter wies sie das Begehren um Erlass einer Feststellungsverfügung betreffend die Widerrechtlichkeit wegen Verletzung von Grundsätzen des Enteignungsrechts ab.

D. Gegen diesen Entscheid erhoben A.____, B.____, C.____ und D.____ sowie E.____, alle vertreten durch A.____, mit Eingabe vom 4. November 2010 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat). Dabei wiederholten sie die erstinstanzlich gestellten Begehren und beantragten weiter, die Angelegenheit sei als Sprungbeschwerde an das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, weiterzuleiten. Zudem seien Ihnen die Verfahrensakten zuzustellen.

E. Nachdem zwischen den Parteien keine gütliche Einigung hatte erzielt werden können, wies der Regierungsrat die Beschwerde mit Beschluss Nr. 1773 vom 13. Dezember 2011 ab, soweit er darauf eintrat. Der Antrag auf Weiterleitung als Sprungbeschwerde wurde abgewiesen. Weiter trat der Regierungsrat auf das Begehren auf Feststellung, dass der Landabtausch widerrechtlich gewesen sei, nicht ein. In der Begründung führte der Regierungsrat im Wesentlichen zunächst aus, die Rechtsprechung des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, stelle hohe Anforderungen, um eine Streitsache als Sprungbeschwerde

an dieses überweisen zu können. Diese Voraussetzungen seien vorliegend nicht erfüllt. Der Regierungsrat legte in der Sache weiter dar, das Gesamtprojekt Umfahrung Q.____ befinde sich noch nicht in der Realisierungsphase, insofern könne ein vorsorglicher Landabtausch nicht als unmittelbare Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gelten. Beim Tauschvertrag handle es sich darum um einen rein privatrechtlichen Vertrag, wobei hinzukomme, dass eine Parzelle aus dem Finanzvermögen in X.____ getauscht und die neu erworbene Parzelle in Y.____ ebenfalls ins Finanzvermögen überführt worden sei. Der Regierungsrat könne nach der geltenden Rechtslage autonom über die Verwaltung des Finanzvermögens entscheiden. Gegen den diesbezüglichen internen Behördenbeschluss sei kein Beschwerdeverfahren vorgesehen, weshalb dieser auch nicht mittels anfechtbarer Verfügung habe mitgeteilt werden müssen. Zum Thema Akteneinsicht fuhr der Regierungsrat fort, beim Gesuch um Einsicht in diverse Akten, die den Landabtausch betreffen, werde Einsicht in die Akten eines bereits abgeschlossenen Verfahrens verlangt. Dafür müsse praxisgemäss ein besonders schutzwürdiges Interesse an der Einsicht bestehen und es dürften keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegen stehen. Dies sei aber vorliegend der Fall, da die Vertragspartnerin des Kantons über legitime Geheimhaltungsinteressen an gewissen Vertragsinhalten verfüge. Beide Vertragsparteien hätten sich darauf verlassen dürfen, dass keine detaillierten Vertragsinhalte an Dritte gelangten. Das Recht auf Akteneinsicht sei im Rahmen der gesetzlichen Schranken gewährt und damit nicht verletzt worden. Bezüglich der beantragten Feststellung, wonach der Landabtausch widerrechtlich gewesen sei, bestehe kein aktuelles Rechtsschutzinteresse mehr. Der Kanton wie auch die neue Eigentümerin der Stammparzelle hätten sämtliche verlangten Zusicherungen abgegeben, wonach sich für die Baurechtsnehmer keine Änderungen ergäben. Gemäss den Ausführungen des Regierungsrats wäre die Beschwerde selbst dann abzuweisen gewesen, wenn ein aktuelles Rechtsschutzinteresse zu bejahen gewesen wäre, weil Enteignungsrecht auf den vorliegenden Fall gar nicht anwendbar sei.

F. Mit Eingabe vom 22. Dezember 2011 haben A.____, B.____, C.____ und D.____ sowie E.____, alle weiterhin vertreten durch A.____, gegen den Regierungsratsbeschluss vom 13. Dezember 2011 beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), Beschwerde erhoben. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben. Weiter sei festzustellen, dass das Amt für Liegenschaftsverkehr den Landabtausch der Parzelle Nr. 6290, GB X.____, mit der Parzelle Nr. 1535, GB Y.____, den Beschwerdeführern in Form einer anfechtbaren Verfügung hätte eröffnen müssen. Darüber hinaus sei festzustellen, dass dieser Landabtausch widerrechtlich erfolgt sei. Es sei ferner die BUD anzuweisen, den Beschwerdeführern die integrale Akteneinsicht zu gewähren. Schliesslich sei die Vorinstanz anzuweisen, den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung zuzusprechen. Dies alles habe unter o/e-Kostenfolge zu Lasten des Staates zu erfolgen. Eventualiter sei den Beschwerdeführern auch dann eine Parteientschädigung zuzusprechen, wenn sie unterliegen sollten.

G. Mit Verfügung vom 20. Februar 2012 sistierte die Präsidentin des Kantonsgerichts das Beschwerdeverfahren auf Antrag der Beschwerdeführer. Die Sistierung wurde in der Folge mehrmals verlängert. Mit Schreiben vom 3. September 2012 ersuchten die Beschwerdeführer um deren Aufhebung, worauf mit Verfügung vom 17. September 2012 die Fortsetzung des Verfahrens angeordnet wurde.

H. In ihrer fristgerecht eingereichten Beschwerdebegründung vom 17. Oktober 2012 machen die Beschwerdeführer zusammengefasst geltend, der Regierungsrat sei in der vorliegenden Sache vorbefasst gewesen und habe auch ein persönliches Interesse am Ausgang des Verfahrens gehabt. Er sei befangen gewesen und habe deshalb zu Unrecht auf eine Weiterleitung der Beschwerde als Sprungbeschwerde verzichtet. Als Rechtsfolge habe er die gesamten Verfahrenskosten für das Verfahren vor dem Regierungsrat zu übernehmen und ihnen eine Parteientschädigung auszubezahlen. Weiter sei ihr Anspruch auf Akteneinsicht verletzt worden. Die Verwaltung habe es unterlassen, ein umfassendes Aktenverzeichnis mit allen Akten anzulegen, welche im Zusammenhang mit dem Grundstücktausch erstellt worden seien. Sie habe es ebenfalls versäumt, anschliessend für jedes Aktenstück einzeln anzugeben, weshalb die Einsicht verweigert worden sei. Zudem erweise sich die vom Regierungsrat in dieser Hinsicht vorgenommene Interessenabwägung als rechtsfehlerhaft, weil sie das Geheimhaltungsinteresse zu stark gewichte. Die Vorinstanz verkenne im Übrigen auch, dass der Landabtausch im Hinblick auf die Erstellung einer öffentlichen Strasse erfolgt sei. Dies sei eine öffentliche Aufgabe des Gemeinwesens. Es sei kein Grund ersichtlich, warum bei der freihändigen Beschaffung von Land für den öffentlichen Strassenbau Privatrecht zur Anwendung kommen sollte. Da der Bau und der Unterhalt von Kantonsstrassen durch das öffentliche Recht abschliessend geregelt würden, bestehe in dieser Hinsicht kein Raum für privatrechtliches Handeln. Es sei damit ein öffentlich-rechtlicher Vertrag geschlossen worden. Die Verwaltung hätte deshalb den Beschwerdeführern den Landabtausch vor dessen Vollzug mit einer Verfügung eröffnen müssen. Schliesslich habe der Regierungsrat ihr weiterhin bestehendes aktuelles und praktisches Interesse an einer Beurteilung der Widerrechtlichkeit des Landabtausches rechtsfehlerhaft verneint, denn sie - die Beschwerdeführer - seien wegen der neuen Vertragspartnerin diversen Nachteilen ausgesetzt. In materieller Hinsicht seien durch den Landabtausch enteignungsrechtliche und finanzhaushaltsrechtliche Bestimmungen verletzt worden.

I. In seiner Vernehmlassung vom 18. Dezember 2012 beantragt der Regierungsrat, die Beschwerde sei unter o/e-Kostenfolge in solidarischer Haftung der Beschwerdeführer abzuweisen.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung:**

1.1 Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Da weder ein Ausschlussstatbestand gemäss § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlussstatbestand vorliegen, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit gegeben. Gemäss § 47 Abs. 1 lit. a VPO ist zur Beschwerde befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat. Dies ist vorliegend der Fall. Da im Übrigen auch die weiteren formellen Voraussetzungen erfüllt sind, kann auf die Beschwerde grundsätzlich eingetreten werden.

1.2 Der Regierungsrat hat im angefochtenen Beschluss die Beschwerde gegen den Nichteintretensentscheid der BUD betreffend das Begehren, den Landabtausch in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erlassen, abgewiesen. Er ist weiter auf das Begehren auf Feststellung, dass der Landabtausch widerrechtlich gewesen sei, nicht eingetreten. Im Ergebnis liegt somit ein Nichteintretensentscheid des Regierungsrats bezüglich der angebehrten Verfügungen vor. Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten, prüft das Kantonsgericht nur die Rechtsfrage, ob die Vorinstanz den Nichteintretensentscheid einer unteren Instanz zu Unrecht geschützt hat resp. ob sie selber auf das bei ihr gestellte Gesuch zu Recht nicht eingetreten ist. Es kann folglich nur geltend gemacht werden, die Vorinstanz habe zu Unrecht das Bestehen einer Eintretensvoraussetzung verneint. Damit bleibt der Streitgegenstand auf die Eintretensfrage beschränkt (vgl. BGE 132 V 74 E. 1.1, BGE 125 V 505 E. 1). Im Rahmen der Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid sind deshalb allein Anträge und Rügen zu hören, die Bezug zur Eintretensproblematik vor der Vorinstanz haben. Die beschwerdeführende Partei kann entsprechend nur die Anhandnahme beantragen; auf materielle Begehren kann mithin nicht eingetreten werden. Somit kann auf die vorliegende Beschwerde insoweit nicht eingetreten werden, als die Beschwerdeführer in ihren Rechtsbegehren die verfügungsweise Feststellung verlangen, der Landabtausch sei in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erlassen gewesen und dieser Landabtausch sei widerrechtlich gewesen.

2. Bei der Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ist die Kognition des Kantonsgerichts gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 darauf beschränkt, den angefochtenen Entscheid hinsichtlich allfälliger Rechtsverletzungen zu überprüfen bzw. zu prüfen, ob der Beschwerdegegner ein allfälliges Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt hat. Im Weiteren kann beurteilt werden, ob dieser den Sachverhalt unrichtig oder unvollständig festgestellt hat. Die Überprüfung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen verwehrt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario).

3.1 In formeller Hinsicht rügen die Beschwerdeführer zunächst, der Regierungsrat sei in der vorliegenden Sache vorbefasst gewesen und habe auch ein persönliches Interesse am Ausgang des Verfahrens gehabt. In seiner Antwort [auf einen parlamentarischen Vorstoss zum Thema der Veräusserung der Wohnsiedlung Z. ____] habe er bereits einlässlich zur vorliegenden zu beurteilenden Angelegenheit Stellung genommen. Ausserdem habe er mit Regierungsratsbeschluss Nr. 829 vom 15. Juni 2010 den Landabtausch ausdrücklich genehmigt. Dadurch habe er sich abschliessend zu den sich im vorliegenden Fall stellenden Rechtsfragen geäussert und sei nicht in der Lage gewesen, die Rechtmässigkeit seines eigenen Vorgehens zu beurteilen. Er sei deshalb befangen gewesen und habe zu Unrecht auf eine Weiterleitung der Beschwerde als Sprungbeschwerde verzichtet. Als Rechtsfolge habe er die gesamten Verfahrenskosten für das Verfahren vor dem Regierungsrat zu übernehmen und den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung auszubezahlen.

3.2 Soweit die Beschwerdeführer sinngemäss geltend machen, der angefochtene Entscheid sei in Verletzung der gesetzlichen Ausstandsvorschriften ergangen, weil sämtliche Mitglieder des Regierungsrates in der vorliegenden Sache befangen gewesen seien, können sie

im vorliegenden Verfahren nicht gehört werden. Sowohl nach der Rechtsprechung des Kantonsgerichts wie auch des Bundesgerichts sind nämlich Ausstandsgründe so früh als möglich, d.h. nach deren Kenntnis bei erster Gelegenheit, geltend zu machen. Wer zunächst stillschweigend den Abschluss des Verfahrens abwartet und erst dann auf dem Rechtsmittelweg gegen den Entscheid interveniert, wenn dieser zu seinen Ungunsten ausgefallen ist, verstösst gegen den in Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung (BV) der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 verankerten Grundsatz von Treu und Glauben. Solches Verhalten wird mit der Verwirkungsfolge sanktioniert: Die Rüge der verletzten Ausstandsbestimmung ist im Rechtsmittelverfahren gegen den Entscheid selber nicht mehr zugelassen (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 12. Januar 2011 [810 10 378] E. 2.3; BGE 136 I 207 E. 3.4, BGE 135 III 334 E. 2.2). Nachdem die rechtskundig vertretenen Beschwerdeführer in Kenntnis der Ausstandsgründe im vorinstanzlichen Verfahren kein Ausstandsbegehren gestellt haben, erfolgt die Erhebung dieser Rüge beim Kantonsgericht verspätet und der formelle Einwand ist verwirkt.

3.3 Insofern als die Beschwerdeführer kritisieren, der Regierungsrat habe von der Überweisung der Beschwerde an das Kantonsgericht abgesehen, obwohl die diesbezüglichen Voraussetzungen entgegen der vom Regierungsrat vertretenen Auffassung erfüllt und ein derartiges Vorgehen sachgerecht gewesen seien, so steht ihnen auch diese Rüge nicht offen.

Gemäss § 30 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG BL) vom 13. Juni 1988, der den Titel "Sprungbeschwerde an das Kantonsgericht" trägt, ist der Regierungsrat befugt, eine Verwaltungsbeschwerde dem Kantonsgericht zum Entscheid zu überweisen, sofern dieses zuständig ist, und die beschwerdeführende Person nur die vor Kantonsgericht zulässigen Rügen erhebt. Über den Wortlaut von § 30 VwVG BL hinaus bedarf es nach der Rechtsprechung des Kantonsgerichts zusätzlich eines speziellen Anlasses, der die Auslassung einer Instanz rechtfertigt (KGE VV vom 27. Juli 2011 [810 10 452] E. 2 m.w.H.). Die Bestimmung von § 30 VwVG BL statuiert mit andern Worten, dass der Regierungsrat eine Streitsache - statt diese selbst zu beurteilen - direkt dem Kantonsgericht zum Entscheid unterbreiten kann. Aus der vom Gesetzgeber gewählten kann-Formulierung der Bestimmung ergibt sich gleichzeitig unzweideutig, dass das Gesetz dem Regierungsrat bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen einen Handlungsspielraum einräumt beim Entscheid darüber, ob er eine Beschwerde als Sprungbeschwerde an das Kantonsgericht überweist oder nicht. Der Regierungsrat kann also selbst dann, wenn er selber die gesetzlichen Anforderungen für eine Überweisung als erfüllt erachtet, darauf verzichten und einen Entscheid in der Sache fällen. Das Gesetz räumt ihm bezüglich dieses Entscheides Ermessen in der Form des Entschliessungsermessens ein (vgl. dazu ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 431; BENJAMIN SCHINDLER, Verwaltungsermessen, Zürich 2010, Rz. 70). Wie oben in Erwägung 2 ausgeführt steht dem Kantonsgericht im vorliegenden Verfahren nur eine Rechtskontrolle zu. Eine Überprüfung der Angemessenheit der Ermessensbetätigung und damit des Entscheids, die Beschwerde nicht als Sprungbeschwerde zu überweisen, ist somit in jedem Fall ausgeschlossen. Dies muss umso mehr gelten, wenn wie im vorliegenden Fall umstritten ist, ob die Tatbestandsvoraussetzungen gemäss § 30 VwVG BL überhaupt vorliegen.

4.1 Die Beschwerdeführer monieren weiter eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, indem ihr Anspruch auf Akteneinsicht verletzt worden sei. Die Verwaltung habe es unterlassen, ein umfassendes Aktenverzeichnis mit allen Akten anzulegen, welche im Zusammenhang mit dem Grundstücktausch erstellt worden seien. Sie habe es ebenfalls versäumt, anschliessend für jedes Aktenstück einzeln anzugeben, weshalb die Einsicht verweigert worden sei. Es stehe fest, dass mehrere Aktenstücke vorhanden seien, welche nicht zur Edition freigegeben seien. Dies betreffe insbesondere den vollständigen Vertragstext des Tauschvertrages vom 29. Juni 2010 sowie alle damit zusammenhängenden Unterlagen und Gesprächsprotokolle.

4.2 Das Recht auf Akteneinsicht ist Bestandteil des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Es findet seine Grundlage einerseits in den aus Art. 29 Abs. 2 BV abgeleiteten Minimalgarantien, andererseits sichert § 9 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984 den Parteien eines Verfahrens in allen Fällen einen Anspruch auf rechtliches Gehör zu. Gemäss § 14 Abs. 1 VwVG BL haben die Parteien Anspruch auf Einsicht in die Verfahrensakten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen ihre Geheimhaltung erfordern. Der Inhalt eines Aktenstücks, in welches die Einsicht verweigert wird, muss soweit bekanntgegeben werden, als dies ohne Verletzung der zu schützenden Interessen möglich ist (§ 14 Abs. 2 VwVG BL). Das Recht auf Akteneinsicht setzt begriffsimmanent voraus, dass die Aktenstücke, in welche Einsicht begehrt wird, überhaupt bei den Verfahrensakten liegen. Im vorliegenden Fall befinden sich die von den Beschwerdeführern nachgesuchten Schriftstücke unbestrittenermassen nicht bei den Akten des vorliegenden Verfahrens. Der Anspruch auf Akteneinsicht kann demnach nicht beeinträchtigt worden sein.

4.3 Die Beschwerdeführer ersuchten im vorinstanzlichen Verfahren um Einsicht in verschiedene Dokumente, die sich - wie ausgeführt - nicht bei den Verfahrensakten befanden. Ihr Gesuch war demnach als Verfahrens Antrag auf Beizug der nachgesuchten Schriftstücke zu den Verfahrensakten zu behandeln. Die Weigerung der Vorinstanz, den Beschwerdeführern Einsicht in bestimmte Schriftstücke zu gewähren, beschlägt nach dem Gesagten nicht den Anspruch auf Akteneinsicht, sondern das ebenfalls aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör fliessende Mitwirkungsrecht bei der Feststellung des Sachverhalts. Dazu gehört insbesondere das Recht der Betroffenen, vor Erlass der Entscheidung mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, S. 319 f.; BGE 136 I 265 E. 3.2, BGE 135 II 286 E. 5.1 je m.w.H.). Ansatzpunkt ist die Erkenntnis, dass die Behörde über sämtliche relevanten Entscheidungsgrundlagen verfügen muss. Zu diesem Zweck kann der Betroffene auch Wesentliches beitragen, indem er die entscheidende Behörde darauf hinweist, welche Urkunden sie beizuziehen hat (MICHELE ALBERTINI, *Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates*, Bern 2000, S. 346 ff.). Der Gehörsanspruch umfasst als Korrelat zum Mitwirkungsrecht der Partei, Beweisanträge zu stellen, auch die Pflicht der Behörde zur Abnahme rechtmässig und formrichtig beantragter Beweismittel. Dieser Teilgehalt des Gehörsanspruchs steht in engem Zusammenhang mit der Pflicht der Behörde, den Sachverhalt von Amtes wegen zu ermitteln (Untersuchungsmaxime, § 9 Abs. 1 VwVG BL). Der Anspruch auf Beweisabnahme gilt indes nicht absolut. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann eine

Behörde unter anderem dann von der Abnahme gehörig beantragter Beweismittel absehen, wenn der Sachverhalt, den eine Partei beweisen will, nicht rechtserheblich ist (BGE 126 I 15 E. 2.2, BGE 117 Ia 262 E. 4b). Zentrale Bedeutung kommt bei der Beweisabnahmepflicht diesem Moment der Erheblichkeit zu. Rechtserheblich ist eine Tatsache nur dann, wenn von deren Vorliegen abhängt, ob in einer Sache so oder anders zu entscheiden ist. Über nicht rechtserhebliche Tatsachenbehauptungen ist kein Beweis zu führen und entsprechenden Beweisanträgen ist keine Folge zu geben (FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 273 f.; ALBERTINI, a.a.O., S. 372 ff.). Im vorliegenden Verfahren stellte sich für die Vorinstanz die Frage, ob die Beschwerdeführer einen Anspruch auf Erlass von Feststellungsverfügungen haben. Die Rechtsbegehren vor der Vorinstanz lauteten dahingehend, dass für den Landabtausch eine anfechtbare Verfügung hätte erlassen werden müssen und dass dieser insgesamt widerrechtlich gewesen sei. Bei der Frage, ob ein Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung besteht, handelt es sich grundsätzlich um eine Rechtsfrage, die dem Beweis von vornherein nicht zugänglich ist. Für deren Beantwortung konnte weiter ohne die Erhebung zusätzlicher Beweise auf die in den relevanten Punkten unbestrittene Sachverhaltsdarstellung der Parteien und die vorhandenen Akten abgestellt werden. Wie der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung zutreffend bemerkt und wie aus den nachfolgenden Erwägungen hervorgeht, ist weder dargetan noch ersichtlich, inwiefern der Beizug der nachgesuchten Unterlagen etwas zur Lösung dieser ausschliesslich rechtlichen Fragestellung beizutragen vermocht hätte. Weder Details des Tauschvertrages vom 29. Juni 2010 wie etwa der Wert der betroffenen Grundstücke und dessen Berechnungsmethode, noch zusätzliche Informationen zum das Grundstück in Y.____ betreffenden Baurechtsvertrag, noch Einzelheiten zur Gesamtplanung der Umfahrung Q.____ sind für die Rechtsfindung wesentlich und bilden deshalb nicht Teil des vorliegenden Streitgegenstands. Es ist nicht die Aufgabe der Behörden, auf Antrag einer Partei Beweiserhebungen ausserhalb des Streitgegenstandes durchzuführen (GYGI, a.a.O., S. 43). Die Vorinstanz hat somit die sinngemässen Anträge der Beschwerdeführer, gewisse Unterlagen zu den Akten beizuziehen, zu Recht abgewiesen, weil sich diese Beweismittel nicht auf den Beweis des rechtserheblichen Sachverhalts bezogen resp. weil darüber gar kein Beweis zu führen war. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist dementsprechend zu verneinen.

5.1 In materieller Hinsicht bringen die Beschwerdeführer vor, der Regierungsrat habe den erstinstanzlichen Nichteintretensentscheid betreffend das Ersuchen, den Landabtausch in Form einer anfechtbaren Verfügung zu eröffnen, zu Unrecht geschützt. Er verkenne, dass mit dem Landabtausch ein dem öffentlichen Recht unterliegender öffentlich-rechtlicher Vertrag geschlossen worden sei, weil mit dem Erwerb der Parzelle in Y.____ eine Verwaltungsaufgabe zum Bau einer Strasse wahrgenommen werde. Der Landabtausch habe damit vor dem Vollzug den Beschwerdeführern mittels Verfügung eröffnet werden müssen. Durch die Schaffung von vollendeten Tatsachen habe die Verwaltung den Rechtsweg ausgehebelt.

5.2 Der Regierungsrat führt im angefochtenen Entscheid und in der Vernehmlassung diesbezüglich zusammenfassend aus, beim Tauschvertrag vom 29. Juni 2010 habe es sich um einen rein privatrechtlichen Vertrag der Parteien gehandelt. Die betroffenen Grundstücke bildeten Teil des Finanzvermögens des Kantons. Öffentliche Sachen im Finanzvermögen unterständen im Aussenverhältnis dem Privatrecht. Im Innenverhältnis entscheide der Regierungsrat

über die Verwaltung autonom. Der interne Beschluss, welcher in eine Transaktion münde, sei nicht von Dritten anfechtbar.

5.3 Gemäss § 25 Abs. 1 VwVG BL führt die Behörde das Verfahren auf Erlass einer Verfügung auf Begehren oder von Amtes wegen durch. Dem Begehren um Erlass einer Verfügung ist zu entsprechen, wenn ein schutzwürdiges Interesse nachgewiesen wird, andernfalls ist auf das Begehren nicht einzutreten (§ 25 Abs. 2 und Abs. 3 VwVG BL). Es ist somit nachfolgend zu untersuchen, ob im Rahmen der Anbahnung und Abwicklung des Landabtauschs von Amtes wegen ein Verwaltungsverfahren durchzuführen, eine Verfügung zu erlassen und den Beschwerdeführern zu eröffnen gewesen wäre, oder ob zumindest dem nachträglichen Begehren der Beschwerdeführer um Erlass einer Verfügung zu entsprechen gewesen ist.

5.4 Es ist unbestritten, dass sich die veräusserte Parzelle Nr. 6290, GB X.____, auf der die Baurechte der Beschwerdeführer lasten, vor dem Tauschgeschäft im Finanzvermögen des Kantons Basel-Landschaft befunden hat. Obwohl die Beschwerdeführer die Zulässigkeit des konkreten behördlichen Vorgehens in Frage stellen, ist ebenfalls gesichert, dass der Kanton die im Gegenzug erhaltene Parzelle Nr. 1535, GB Y.____, in das Finanzvermögen erworben hat. Das Finanzvermögen besteht gemäss § 13 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) vom 18. Juni 1987 aus jenen Vermögenswerten, die ohne Beeinträchtigung der Erfüllung öffentlicher Verwaltungsaufgaben jederzeit veräussert werden können. Es steht im Gegensatz zum Verwaltungsvermögen, das jene Vermögenswerte umfasst, die unmittelbar und dauernd der Erfüllung öffentlich-rechtlich festgelegter Verwaltungsaufgaben dienen (vgl. § 12 Abs. 1 FHG). Das Finanzvermögen untersteht im Aussenverhältnis (Verhältnis Staat-Private) grundsätzlich dem Privatrecht, während im Innenverhältnis das öffentliche Recht Fragen der Zuständigkeit und der Willensbildung regelt. Für den Erwerb, die Veräusserung, den Schutz und die Regelung der Nutzung des Finanzvermögens bedient der Staat sich der zivilrechtlichen Mittel (Kauf, Miete, Pacht, Dienstbarkeiten usw.). Die Handlungen der Verwaltungsbehörden mit Aussenwirkung, welche das Finanzvermögen betreffen, erfolgen dementsprechend in den Formen des Privatrechts (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 281, 2359; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 4 Rz. 12 ff.; BGE 106 Ia 389 E. 2a). Dies bedeutet, dass die Verwaltung in diesen Fällen als Privatrechtssubjekt auf gleicher Ebene wie die Privaten auftritt und nach den Regeln des Privatrechts auf gegenseitiger Willensübereinstimmung beruhende Verträge schliesst. Dieses Vorgehen steht im Gegensatz zu anderen Handlungsformen der Verwaltung zur Begründung von Rechtsverhältnissen, so etwa dem Verwaltungsverfahren, das im Erlass einer einseitig-hoheitlichen Verfügung durch die Behörde seinen Abschluss findet.

5.5.1 Die Beschwerdeführer tragen vor, im vorliegenden Verfahren habe der Landabtausch nicht in erster Linie der Verwaltung des Finanzvermögens gedient, sondern er sei im Hinblick auf die Erstellung einer Strasse, mithin die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erfolgt, was offenkundig zutrifft. Wie die nachfolgenden Erwägungen aufzeigen, ziehen die Beschwerdeführer aus diesem Umstand jedoch den doppelt falschen Schluss, dass ein verwaltungsrechtlicher, d.h. dem öffentlichen Recht zuzuordnender Vertrag geschlossen wurde und dass im Vorfeld zwingend eine Verfügung hätte ergehen müssen.

5.5.2 Jene Tätigkeiten des Gemeinwesens, durch die es die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben notwendigen Sachgüter und Leistungen beschafft, wird gemeinhin als Bedarfsverwaltung oder administrative Hilfstätigkeit bezeichnet. Wie bei der Verwaltung des Finanzvermögens handelt das Gemeinwesen auch bei der Bedarfsverwaltung in der Regel privatrechtlich, wenn es sich die erforderlichen Hilfsmittel zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben und Interessen auf dem freien Markt beschafft (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 279; BGE 134 II 297 E. 2.2). Ein Vertrag ist in diesen Fällen in der Regel als privatrechtlich zu qualifizieren, weil im Gegensatz zum verwaltungsrechtlichen Vertrag lediglich eine mittelbare Erfüllung öffentlicher Aufgaben vorliegt (RENÉ WIEDERKEHR/PAUL RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band 1, Bern 2012, Rz. 166 mit Verweis auf BGE 128 III 250 E. 2b und Urteil 4A_116/2010 vom 28. Juni 2010 E. 4.2). Dies trifft vorliegend offenkundig zu, denn der Erwerb des Grundstückes in Y._____ dient lediglich der Vorbereitung des Baus einer Verkehrsverbindung, falls das Projekt in der geplanten Form realisiert werden sollte. Der Grundstückserwerb für öffentliche Zwecke ist denn auch ein typisches Beispiel für ein administratives Hilfsgeschäft, in dem das Gemeinwesen sich des privatrechtlichen Vertrags bedient (RENÉ A. RHINOW, Verfügung, Verwaltungsvertrag und privatrechtlicher Vertrag, in: Juristische Fakultät der Universität Basel [Hrsg.], Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1985, Basel 1985, S. 297). Der Landabtauschvertrag vom 29. Juni 2010 ist dementsprechend in Übereinstimmung mit dem angefochtenen Entscheid als privatrechtlicher Vertrag zu qualifizieren.

5.5.3 Bei privatrechtlichen Verträgen wird der Rechtsschutz Dritter generell nicht zum bilateralen Vorgang des Vertrags vorgelassen, der Rechtsschutz setzt vielmehr punktuell beim verwaltungsinternen Willensbildungsprozess an (ANDREAS ABEGG, Der Verwaltungsvertrag zwischen Staatsverwaltung und Privaten, Zürich 2009, Fn. 441). Die Rechtsordnung kann - wie im Bereich des Submissionswesens - vorsehen, dass die interne Entscheidungsfindung der Verwaltung einer zusätzlichen rechtsstaatlichen Legitimation mittels eines formellen öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzes unterworfen wird. In einem nächsten Schritt ist somit zu prüfen, ob die Gesetzgebung für die interne Willensbildung beim Erwerb von Grundstücken mittels privatrechtlichem Vertrag den Erlass einer Verfügung vorschreibt.

Erwerbsgeschäfte mit Bezug auf unbewegliche Sachen erfüllen grundsätzlich die Voraussetzungen des Begriffs des öffentlichen Auftrags. Trotzdem ist die Beschaffung von Grundstücken vom öffentlichen Vergaberecht, das eine interne Willensbildung mittels Verfügung statuiert, kategorisch ausgenommen. Diese Ausnahme begründet sich vor allem dadurch, dass bei Grundstücksgeschäften häufig keine Substitutionsmöglichkeit bezüglich des Erwerbsgegenstandes und mithin kein wirklicher Markt besteht, in dem eingekauft werden könnte (MARTIN BEYELER, Der Geltungsanspruch des Vergaberechts, Zürich 2012, Rz. 1005 f.). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer ist vorliegend Enteignungsrecht ebenso wenig anwendbar, denn die Planung des Projekts [Umfahrung Q._____] befand sich im Sommer 2010 erst in einem frühen Stadium, so dass sie offensichtlich keinen Enteignungsfall darstellte. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass selbst bei Vorliegen eines Enteignungstatbestandes in Nachachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes nach ungeschriebenem Recht zunächst der verfügungsfreie freihändige Erwerb anzustreben ist, bevor das eigentliche Enteignungsverfahren in die Wege geleitet wird (vgl. HEINZ HESS/HEINRICH WEIBEL, Das Enteignungsrecht des Bundes, Band 2, Bern 1986,

EBG Rz. 50). Eine andere Gesetzesnorm des Verwaltungsrechts, die im vorliegenden Fall den Erlass einer Verfügung vorgeschrieben hätte, ist nicht erkennbar.

Die Beschwerdeführer berufen sich schliesslich in allgemeiner Weise auf die von Teilen der Lehre vertretene sogenannte Zweistufentheorie. Gemäss dieser bildet der interne Prozess der Entschlussfassung die erste Stufe und die Abwicklung der Beschaffung mittels privatrechtlichem Vertrag die zweite Stufe des Beschaffungsprozesses. Sie postuliert, dass das Verfahren der ersten Stufe zwecks Gewährleistung des Rechtsschutzes stets mit einer Verfügung abzuschliessen sei (vgl. PIERRE MOOR, *Droit administratif*, Vol. II, 2. Aufl., Bern 2002, S. 376 ff.; YVO HANGARTNER, Öffentlich-rechtliche Bindungen privatrechtlicher Tätigkeit des Gemeinwesens, in: Ernst Brem [Hrsg.], *Festschrift für Mario M. Pedrazzini*, Bern 1990, S. 151 ff.). Sie hat sich im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens durchgesetzt, in anderen Rechtsgebieten hat sie jedoch auch heute kaum Geltung erlangt (TOBIAS JAAG, *Bedarfsverwaltung*, in: Andreas Heine mann et al. [Hrsg.], *Kommunikation*, Festschrift für Rolf H. Weber, Bern 2011, S. 550 f.). Die Beschwerdeführer können deshalb nichts zu ihren Gunsten ableiten, wenn sie sich auf einen Entscheid des Obergerichts des Kantons Schaffhausen vom 9. November 2007 (ZBI 2008, S. 539 ff.) berufen, das im Bereich der landwirtschaftlichen Pacht offenbar eine traditionell grosszügige Praxis verfolgt und den behördlichen Vorakt zum Pachtvertrag als anfechtbare Verfügung betrachtet. Es handelt sich dabei offensichtlich um einen in der Praxis nur selten anzutreffenden Ausnahmefall (vgl. dazu JAAG, a.a.O., S. 551). Die Rechtsprechung des Kantonsgerichts Basel-Landschaft folgt der Zweistufentheorie jedenfalls nur soweit, als sie in den Verfahrensordnungen im positiven Recht ihren Niederschlag gefunden hat. Auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt eine Anfechtung der behördlichen Willensbildung nur gerade im gesetzlich zwingend gebotenen Rahmen zu (vgl. etwa BGE 131 I 137).

Die obigen Ausführungen führen zum vorläufigen Ergebnis, dass das im vorliegenden Fall einschlägige kantonale Recht nicht vorsieht, dass die behördeninterne Willensbildung beim freihändigen Grundstückserwerb in einem förmlichen Verwaltungsverfahren stattfindet. Der Erlass einer Feststellungsverfügung von Amtes wegen ist im vorliegenden Fall zwar theoretisch denkbar, allerdings gilt es zu beachten, dass auch eine Feststellungsverfügung von Amtes wegen nicht im Belieben der Behörden steht, sondern ein dem schutzwürdigen Interesse eines Geschwärtlers analoges, diesfalls allerdings nicht privates, sondern öffentliches Feststellungsinteresse voraussetzt (BGE 137 II 199 E. 6.5, BGE 130 V 388 E. 2.4). Ein solches öffentliches Feststellungsinteresse ist vorliegend nicht ersichtlich. Folglich musste vor dem Vertragsschluss keine von Amtes wegen zu erlassende Verfügung ergehen.

5.6.1 Es bleibt weiter zu prüfen, ob allenfalls ein Anspruch auf Erlass einer Verfügung auf Begehren bestanden hat. Wie bereits erwähnt, setzt § 25 Abs. 2 VwVG BL dazu voraus, dass von der um die Verfügung nachsuchenden Person ein schutzwürdiges privates Interesse nachgewiesen wird. Die Beschwerdeführer berufen sich hierzu auf ein Rechtsschutzbedürfnis.

5.6.2 Wie aufgezeigt, wird der Entscheid über die Beschaffung von Grundstücken ausserhalb eines förmlichen Verwaltungsverfahrens gefällt und ohne Erlass eines auf Rechtswirkung ausgerichteten Hoheitsakts vollzogen. Das Handeln der Behörden zielt vielmehr direkt auf eine

unmittelbare Veränderung der Faktenlage, einen Taterfolg hin und schafft mit dem Vertragsschluss letztendlich Tatsachen, ohne unmittelbar (öffentlich-rechtliche) Rechte und Pflichten zu begründen. Ein Verwaltungsakt, der die individuellen (öffentlich-rechtlichen) Rechte und Pflichten einer Person weder gestaltet noch feststellt, sondern lediglich eine Veränderung der Faktenlage herbeiführt, ist kein Rechtsakt in Form einer Verfügung, sondern ein Realakt (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 730a ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 38 Rz. 1 ff.; WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 2812; BGE 130 I 369 E 6.1). Der Umstand, dass viele Realakte die individuellen Rechtspositionen reflexweise berühren können, ändert daran nichts (MARKUS MÜLLER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich 2008, Art. 5 Rz. 40). Im Rahmen eines Vertragsschlusses ergehen Realakte in den Phasen der Offertstellung, der Vertragsverhandlungen, der Verhandlungszwischenbeschlüsse und schliesslich des Akzepts (MARKUS MÜLLER, Rechtsschutz gegen Verwaltungsrealakte, in: Pierre Tschannen [Hrsg.], Neue Bundesrechtspflege, Auswirkungen der Totalrevision auf den kantonalen und eidgenössischen Rechtsschutz, Bern 2007, S. 326). Die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Basel-Landschaft knüpft jedoch am Handeln der Behörden in der Form von Rechtsakten, insbesondere in der Form der Verfügung an (vgl. § 29 Abs. 1 VwVG BL, § 43 VPO). Ein Realakt ist somit nicht direkt bei einer Rechtsmittelinstanz anfechtbar. Es ist jedoch schon länger allgemein anerkannt, dass Realakte in gewissen Fällen Rechte und Pflichten von Privaten tangieren und ein legitimes Rechtsschutzbedürfnis hervorrufen können. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist die Anfechtung von Realakten zu ermöglichen, wenn das Bedürfnis nach Rechtsschutz dies gebietet, was insbesondere bei Eingriffen in Grundrechte zu bejahen ist (BGE 128 I 167 E. 4.5). Der Weg zur Gewährung des Rechtsschutzes führt - wenn keine besondere kantonale Regelung existiert - über eine Feststellungsverfügung (WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 2910).

5.6.3 Es ist somit nachfolgend zu fragen, ob die Beschwerdeführer im vorliegenden Fall ein hinreichendes Rechtsschutzinteresse vorweisen können, das den Erlass einer Feststellungsverfügung bedingt. In dieser Hinsicht führen sie zusammenfassend aus, der Kanton Basel-Landschaft habe ihr Vertrauen als Baurechtnehmer enttäuscht, indem er die Stammparzelle veräussert habe. Ihr Baurechtsvertrag sehe die Möglichkeit der Eigentumsübertragung nicht vor. Die Übertragung stelle ebenfalls eine unzulässige Vertragsänderung dar. Nach Treu und Glauben sei der Kanton weiter verpflichtet gewesen, ihnen das Grundstück vor der Veräusserung zum Kauf anzubieten. Der Landabtausch habe ferner zu einem Wechsel der Vertragspartei geführt, das Ausscheiden des Kantons aus dem Vertragsverhältnis wirke sich auch unmittelbar auf den Wert der Baurechtspartellen aus. Sie, die Beschwerdeführer, hätten ein vertragsrechtlich geschütztes Interesse an der Feststellung, dass die ihnen aufgezwungene und vertragswidrige Übertragung des Grundeigentums durch den Kanton widerrechtlich erfolgt sei.

Mit diesen Vorbringen vermögen die Beschwerdeführer durchaus ein Rechtsschutzbedürfnis aufzuzeigen. Sie übersehen allerdings, dass sich dieses auf die gehörige Erfüllung ihres Baurechtsvertrags mit dem Kanton bezieht, der unbestreitbar auf dem Boden des Privatrechts fusst. Die aufgeworfenen Fragen betreffen ausschliesslich die vertraglichen Rechte und Pflichten des Kantons im Rahmen dieser Vertragsbeziehung. Der Feststellungsanspruch im Verwaltungsverfahren umfasst jedoch nur Realakte im hoheitlichen Bereich, die sich unmittelbar auf öffentli-

ches Recht stützen. Bei privatrechtlichem Handeln von Verwaltungsträgern kann er in keinem Fall angerufen werden, zumal eine Verfügung zwingend nur eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung feststellen kann (vgl. § 2 Abs. 1 VwVG BL). Der Rechtsschutz ist in diesen Fällen vielmehr auf dem Zivilrechtsweg nach Massgabe der Zivilprozessordnung und des Gerichtsorganisationsgesetzes einzufordern (HANSJÖRG SEILER, in: Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Bern 2007, Art. 82 Rz. 26; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 737c; MÜLLER, a.a.O., S. 349 und Fn. 133, in der als Beispiel eines solchermassen im Verwaltungsbeschwerdeverfahren nicht anfechtbaren Realakts explizit der Abschluss eines privatrechtlichen Vertrags im Rahmen der Bedarfsverwaltung aufgeführt wird). Nachdem kein öffentlich-rechtliches Rechtsschutzbedürfnis dargetan und auch nicht ansatzweise eine anderweitige (Grund-)Rechtsverletzung ersichtlich ist, kann festgehalten werden, dass den Beschwerdeführern im vorliegenden Fall ein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer Verfügung fehlt und auf ihr Gesuch dementsprechend nicht einzutreten war.

5.7 Nach dem Gesagten zeigt sich zusammenfassend, dass der Kanton Basel-Landschaft vor oder nach dem Abschluss des Tauschvertrags vom 29. Juni 2010 keine Verfügung erlassen und den Beschwerdeführern eröffnen musste. Die Vorinstanz hat somit den Nichteintretensentscheid der BUD auf das entsprechende Gesuch der Beschwerdeführer zu Recht geschützt. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

6.1 Schliesslich wenden sich die Beschwerdeführer dagegen, dass der Regierungsrat nicht auf ihr Begehren eintrat, wonach festzustellen sei, dass der Landabtausch zwischen dem Kanton und einer Drittperson widerrechtlich sei. Sie führen dazu aus, der Kanton habe bei diesem Rechtsgeschäft beträchtliche Mittel verschleudert, indem er mit der Drittperson eine überhöhte Entschädigungszahlung vereinbart und dadurch enteignungsrechtliche Grundsätze verletzt habe. Neben den finanziellen Ungereimtheiten sei auch nicht ersichtlich, warum der Landabtausch bereits im Sommer 2010 habe vollzogen werden müssen, noch bevor dem Landrat der Planungs- und Projektierungskredit zur [Umfahrung Q.____] unterbreitet worden sei. Unter enteignungsrechtlichen Gesichtspunkten könne der freihändige Erwerb frühestens dann erfolgen, wenn die Grundlagen zur Ausübung des Enteignungsrechts erarbeitet seien. Der verfrühte Landerwerb sei deshalb widerrechtlich. Zusätzlich sei das Finanzhaushaltsgesetz verletzt worden, weil das Grundstück in Y.____ zu Unrecht nicht ins Verwaltungsvermögen transferiert worden sei. Überdies stelle sich die Frage, ob das Tauschgeschäft nicht dem Finanzreferendum habe unterstellt werden müssen.

6.2 Der Erlass einer Feststellungsverfügung auf Begehren setzt voraus, dass der Gesuchsteller ein schutzwürdiges, rechtliches oder tatsächliches Interesse an der sofortigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses nachweisen kann, das konkrete Rechte oder Pflichten zum Gegenstand hat (WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 2388; BGE 137 II 199 E. 6.5, BGE 131 II 13 E. 2.2). Gegenstand einer Feststellungsverfügung können immer nur zweifelsfrei bestimmbare sowie eindeutige, individuelle und konkrete Rechte und Pflichten sein. Die Feststellungsverfügung dient dazu, diesbezüglich Gewissheit zu schaffen und das Rechtsmittelverfahren zu öffnen (ISABELLE HÄNER, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren,

Zürich 2009, Art. 25 Rz. 9 ff.). Der Verwaltungsrechtsschutz dient folglich der verbindlichen Entscheidung über Rechte und Pflichten im Einzelfall sowie - damit verbunden - dem Individualrechtsschutz; er ist kein Instrument der popularen Verwaltungskontrolle (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 28 Rz. 46). Bei einem Verzicht auf das Erfordernis der Entscheidung über Rechte und Pflichten im Einzelfall würde durch den Rückgriff auf eine Feststellungsverfügung potentiell immer dann die materielle Verfahrensordnung ausgehebelt, wenn kein ordentliches Rechtsmittel zur Verfügung steht. Denn mit einem Feststellungsbegehren könnte stets ein Anknüpfungspunkt für ein Verfahren geschaffen werden. Gegenteilig zu entscheiden würde somit bedeuten, jegliches staatliche Handeln einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich zu machen und die Unterscheidung zwischen dem ordentlichen Rechtsmittelweg und der allgemeinen Kontrolle staatlichen Handelns im Rahmen der Dienstaufsicht bzw. Verbandsaufsicht aufzugeben. Damit würde aber die Feststellungsverfügung ihres Gehalts entleert (vgl. CHRISTOPH PAPPA/DANIEL JAGGI, Rechtsschutz Dritter beim Abschluss von verwaltungsrechtlichen Verträgen, AJP 2012, S. 811).

6.3 Im vorliegenden Fall legen die Beschwerdeführer nicht dar, es sei der Bestand oder Nichtbestand bestimmter Rechte und Pflichten zwischen ihnen und dem Kanton festzustellen. Sie verlangen mithin nicht den Schutz individueller Rechtspositionen, sondern kritisieren das Vorgehen der Verwaltung in allgemeiner Weise. Sie machen ein generelles Interesse an der Gewährleistung des objektiv rechtmässigen und einwandfreien Verhaltens sowie richtigen Funktionierens staatlicher Stellen geltend. Diesem Anliegen steht der auf Individualrechtsschutz ausgerichtete Rechtsmittelweg jedoch, wie ausgeführt, nicht offen, denn nicht jedes Staatshandeln ist einem Rechtsmittelverfahren zugänglich. Der Rechtsstaat kennt neben dem Rechtsschutz durch die Verwaltungsrechtspflege eine Reihe von anderen Mechanismen, wie etwa die Anzeige an die Aufsichtsbehörde oder die Instrumente der parlamentarischen Verwaltungskontrolle, mittels derer die Beschwerdeführer ihren Beanstandungen Gehör verschaffen können. Die Vorinstanz ist damit im Ergebnis zu Recht nicht auf das Gesuch der Beschwerdeführer auf Erlass einer Feststellungsverfügung eingetreten.

7. Zusammenfassend kommt das Kantonsgericht zum Schluss, dass sich die Beschwerde in allen Punkten als unbegründet erweist und somit abzuweisen ist, soweit überhaupt darauf eingetreten werden kann.

8. Es verbleibt über die Kosten für das Verfahren vor Kantonsgericht zu entscheiden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor 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). Nachdem die Beschwerdeführer mit ihren Begehren nicht durchgedrungen sind, werden ihnen die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- in solidarischer Verpflichtung auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'800.-- verrechnet. Der zuviel geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 400.-- wird den Beschwerdeführern zurückerstattet.

Die Beschwerdeführer beantragen die Zusprechung einer Parteientschädigung (auch) für den Fall des Unterliegens. Sie begründen das Eventualbegehren damit, dass bei einer Verletzung

des rechtlichen Gehörs der Gehörsverletzende die Gegenpartei unabhängig vom Verfahrensausgang für die durch die Verletzung verursachten zusätzlichen Aufwendungen zu entschädigen habe. Wie in Erwägung 4 ausgeführt wurde, ist der Vorinstanz vorliegend keine Gehörsverletzung anzulasten. Der Eventualantrag ist demzufolge abzuweisen und dem Ausgang des Verfahrens entsprechend werden die ausserordentlichen Kosten wettgeschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t**:

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden den Beschwerdeführern in solidarischer Verpflichtung auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- verrechnet. Der zuviel geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 400.-- wird den Beschwerdeführern zurückerstattet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber