

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.173 vom 17. August 2021

BS Appellationsgericht, 2021-08-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2020.173

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.173 du 17 août 2021

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.173 del 17 agosto 2021

Erwägungen

E. 13

Abs. 2 VRPG die funktionelle Zuständigkeit innerhalb des Gemeinwesens zur Erhebung einer Behördenbeschwerde geregelt wird, wie dies den Regelungen der Behördenbeschwerde allgemein inhärent ist (vgl. Art. 89 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes [BGG, SR 173.110]). Für wen dabei gehandelt wird, erscheint diesbezüglich irrelevant. Der von den Rekursgegnerinnen und -gegnern 1 zitierte BGE 134 II 45 E. 2 S. 48 ist vorliegend nicht einschlägig (vgl. Vernehmlassung vom 16. Dezember 2020 S. 5), bezieht er sich doch allein auf die aus der allgemeinen Beschwerdebefugnis (Art. 89 Abs. 1 BGG) abgeleitete Legitimation eines Gemeinwesens zur Anfechtung eines belastenden kantonalen Gerichtsentscheids mit Beschwerde an das Bundesgericht. Vorliegend besteht aber eine klare kantonale rechtlich begründete Befugnis des zuständigen Departementsvorstehers zur Erhebung einer Behördenbeschwerde gegen Entscheide der Baurekurskommission an das Verwaltungsgericht. Entgegen der Auffassung der Rekursgegnerinnen und -gegner 1 besteht auch kein Anlass, das gesetzlich klar verankerte Behördenbeschwerderecht gemäss § 13 Abs. 2 VRPG teleologisch zu reduzieren, indem vom Gericht kontrolliert würde, welche Interessen das zur Behördenbeschwerde legitimierte Organ vertritt (Vernehmlassung vom 16. Dezember 2020 S. 5). Wie dieses Recht auszuüben ist, steht in der politischen Verantwortung des volksgewählten Vorstehers beziehungsweise der volksgewählten Vorsteherin des zuständigen Departements und ist nicht vom Gericht zu bestimmen. Auf den Rekurs des Vorstehers des Bau- und Verkehrsdepartements ist daher einzutreten.

1.2.2 Ebenfalls einzutreten ist auf den Rekurs des Tennisclubs A____. Dieser ist als Gesuchsteller und Adressat durch den angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung, womit er nach § 13 Abs. 1 VRPG zum Rekurs berechtigt ist.

1.2.3 Die Rekurrentinnen und Rekurrenten des vorinstanzlichen Verfahrens sind als Beigeladene beziehungsweise Rekursgegnerinnen und Rekursgegner in das verwaltungsgerichtliche Verfahren einzubeziehen. Dabei braucht entsprechend der Erwägung der Vorinstanz praxisgemäss nicht geprüft werden, ob alle Rekursgegnerinnen und Rekursgegner die erforderliche Beziehungsnähe zum Streitgegenstand aufweisen. Diese kommt dem verfahrensbeteiligten Vertreter der Rekursgegnerinnen und Rekursgegner 1 und seiner ebenfalls rekurrierenden Gattin als Eigentümer und Eigentümerin der Liegenschaft Realpstrasse [...] wie auch der Rekursgegnerin und den Rekursgegnern 2 als Eigentümerin und Eigentümer der Liegenschaften Neubadstrasse [...] und [...] zweifellos zu.

1.3 Die beiden Verfahren VD.2020.173 und VD.2020.174 betreffen dieselben Parteien sowie dieselbe Sach- und Rechtslage, weshalb die Verfahren vereinigt werden können und in einem einzigen Urteil darüber befunden werden kann.

1.4 Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach § 8 Abs. 1 VRPG. Danach ist zu prüfen, ob die Baurekurskommission das öffentliche Recht korrekt angewendet, den rechtserheblichen Sachverhalt richtig festgestellt und die massgeblichen allgemeinen Rechtsgrundsätze beachtet hat.

1.4.1 Im Zusammenhang mit der Beurteilung der Zonenkonformität der streitgegenständlichen Tennishalle in der Zone NöI macht der Rekurrent geltend, dass auch eine Rechtsmittelbehörde, der volle Kognition zustehe, in Ermessensfragen einen Entscheidungsspielraum der Vorinstanz zu respektieren habe. Gerade wenn es um die Beurteilung technischer oder wirtschaftlicher Spezialfragen gehe, in denen die Vorinstanz, wie hier das Planungsamt, über ein besonderes Fachwissen verfüge oder wenn es um Auslegungsfragen gehe, welche die Verwaltungsbehörde aufgrund ihrer örtlichen, sachlichen oder persönlichen Nähe sachgerechter beurteilen könne, dürften die Rekursinstanzen nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz abweichen (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 30, mit Hinweis auf BGE 133 II 35 E. 3 S. 39, mit weiteren Hinweisen). Als Fachbehörde obliege es dem Planungsamt, raumplanerische Fragen im Zusammenhang mit Bauprojekten auf NöI-Arealen stufengerecht und adäquat zu lösen. Indem die Baurekurskommission ohne besondere objektspezifische Gründe und aufgrund eines unzutreffenden Verständnisses der NöI als Bauzone von der Einschätzung des Planungsamts, wonach die projektierte Tennishalle dem öffentlichen Interesse «Sportnutzung» diene und keine mittels Sondernutzungsplanung zu koordinierenden räumlichen Auswirkungen habe, abgewichen sei, setze sie ohne Not in unzulässiger Weise ihr eigenes Interesse anstelle desjenigen der Fachbehörde (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 30).

1.4.2 Der Rekurrent wirft damit die Frage nach der Prüfungsdichte im verwaltungsgerichtlichen Verfahren und mithin dem Umfang auf, in welchem gerichtliche Behörden ihre Prüfungsbefugnis in bau- und planungsrechtlichen Verfahren auszuschöpfen haben (Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Auflage, Zürich 2013, Rz. 1028 ff.; Wullschleger, *Die Rolle der Verwaltungsgerichte bei umweltrechtlichen Interessenabwägungen*, in: URP 2018, S. 134). Wesentlich für die Vornahme einer Einschränkung der Kognition erscheint dabei, welchem Zweck die Einräumung eines Beurteilungsspielraums diene. Soweit der Spielraum der Einzelfallgerechtigkeit dienen soll, besteht in der Regel kein Grund einer beschränkten richterlichen Überprüfung (VGE VD.2016.37 vom 19. Mai 2017 E. 4.2.2). Zurückhaltung ist aber dann zu üben, wenn der Gesetzgeber der Verwaltung mit unbestimmten Rechtsbegriffen Sachverständigenermessen oder politisches Ermessen einräumen will. Diese Zurückhaltung wird bisweilen mit der Trennung der Funktionen von Justiz und Verwaltung begründet, aus welcher folge, dass Verwaltungsgerichte nicht als Oberplanungsbehörden agieren dürften (Wullschleger, a.a.O., S. 134 f., mit Hinweis auf BGE 129 II 331 E. 3.2 S. 342 [Samedan], BGer 1A.189/2004 vom 3. Dezember 2004 E. 6.6 [Hardturmstadion] sowie weiteren Hinweisen). Offenbleiben kann hier, inwieweit sich eine Beschränkung der Prüfung auf Sachverhaltsfeststellungen zu beziehen hat (vgl. dazu Wullschleger, a.a.O., S. 135 ff.), da der Sachverhalt vorliegend ■ abgesehen von der tatsächlichen Frage der bisherigen Allgmein zugänglichkeit der Tennisanlagen des

Rekurrenten 2 ■ kaum strittig sind. Daraus mag eine gewisse Zurückhaltung bei der Beurteilung folgen, inwieweit eine bestimmte, von der Planungsbehörde bereits vorausgesehene Nutzung im öffentlichen Interesse liegt. Diesbezüglich hat sich das Verwaltungsgericht bei der Ermittlung, Bewertung und Abwägung der Interessen durch die Planungsbehörde eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen (Wullschleger, a.a.O., S. 138 ff.). Es ist aber nicht ersichtlich, inwieweit sich die Zurückhaltung auch auf die Prüfung der notwendigen Bestimmtheit einer planerischen Entscheidung beziehen sollte.

2. Generelles Baubegehren

2.1 Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens sind in der Sache insbesondere die Fragen gewesen, ob die vom Rekurrenten 2 auf der Parzelle Nr. 2578 auf dem Gelände der Sportanlage Schützenmatte an der Ecke St. Galler-Ring und Neubadstrasse geplante Tennishalle in der dortigen Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse zonenkonform ist und darüber im ordentlichen Bewilligungsverfahren nach § 39 Abs. 1 lit. c des Bau- und Planungsgesetzes [BPG, SG 730.100] entschieden werden kann. Diese Fragen waren bereits Gegenstand des generellen Baubegehrens des Rekurrenten 2.

Mit Vorentscheid [...] vom 30. Mai 2017 verwies das Bau- und Gastgewerbeinspektorat bezüglich der Frage der Zonenkonformität des Bauvorhabens auf die Stellungnahme des Planungsamts. Dieses stellte mit Schreiben vom 26. Januar 2017 fest, das vom Vorhaben betroffene Grundstück sei bereits mit der Sportanlage Schützenmatte und den daran anschliessenden Tennisplätzen anlässlich der letzten Zonenplanrevision 1987 in die neu geschaffene Zone für öffentliche Bauten und Anlagen umgezont worden. Gemäss den Materialien sollte diese Zone Sportanlagen umfassen, die auffällig in Erscheinung treten würden, wobei als denkbar erachtet worden sei, dass in dieser Nutzungsordnung für sportliche Zwecke «weitere, vielleicht auch umfangreiche und hohe Gebäude (Tennishallen usw.) entstehen» würden. Dabei gelte gemäss der Übergangsbestimmung in § 179 Abs. 1 BPG allgemein, dass unter Vorbehalt abweichender Bestimmungen in Zonenplänen sich die zulässigen Arten der baulichen Nutzung nach altem Recht richten würden. Mit der Zuweisung der Tennisplätze in die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen sei die künftige Nutzung dieser Grundstücke als Sportanlagen gemäss dem Raumplanungsgesetz des Bundes (RPG, SR 700) im Raumplanungsverfahren unter Mitwirkungsrechten der Bevölkerung zu dieser Zonenzuweisung festgeschrieben worden. Diese Zweckbestimmung habe bis zu einer Änderung der Nutzungsordnung Gültigkeit. Daraus wurde geschlossen, dass die Tennishalle in der NöI zonenkonform sei, da sie in ihrer Nutzung einem öffentlichen Interesse, dem Sport, diene.

Mit Bezug auf die Frage der Anwendbarkeit von § 39 Abs. 1 lit. c BPG wurde mit Vorentscheid vom 30. Mai 2017 ausgeführt, an der Nutzung von Arealen in der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse müsse ein Allgemeininteresse bestehen. Die entsprechend zweckmässigste Bebauung hänge von den zu erfüllenden Aufgaben ab. Art und Mass der baulichen Nutzung werde deshalb nicht durch generelle Zonenvorschriften festgelegt, sondern auf die Bedürfnisse des Trägers der im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben abgestimmt, weshalb zumindest der konkrete Verwendungszweck bestimmt sein müsse. Die Nutzung des Grundstückes richte sich demnach nach § 39 Abs. 1 lit. a BPG und werde demnach durch den Beschluss, mit dem die Zone festgesetzt worden sei, festgelegt. Dieser Entscheid ist nicht angefochten worden.

2.2 Ein generelles Baubegehren dient der Abklärung von «Grundsatzfragen oder wesentlichen Teilfragen» (§ 32 der Bau- und Planungsverordnung [BPV, SG 730.110]). Der auf ein generelles Baubegehren und dessen Publikation hin ergehende Vorentscheid ist im Hinblick auf ein zukünftiges konkretes Bewilligungsverfahren verbindlich, wenn innerhalb von drei Jahren nach seiner Erteilung ein Bewilligungsverfahren eingeleitet wird und wenn sich das anwendbare Recht nicht ändert (§ 32 in Verbindung mit § 45 Abs. 3 und § 53 Abs. 2 BPV; VGE VD.2016.167 vom 26. April 2018 E. 2.3, VD.2014.106 vom 31. Mai 2016 E. 2.1). Dieses Institut ist mit Varianten in vielen Kantonen vorgesehen (vgl. VGE VD.2016.167 vom 26. April 2018 E. 2.3, mit weiteren Hinweisen). Der Zweck des Vorentscheids besteht darin, Klarheit zu schaffen über den Inhalt und die Bedeutung der geltenden Bauvorschriften im Hinblick auf ein bestimmtes Bauprojekt (Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Auflage 2016, S. 352 f.). Er stellt keine gültige Baubewilligung dar, hat aber Verfügungscharakter. Der Vorentscheid über die von der Bauherrschaft gestellten Grundsatzfragen zu einem spezifischen Bauprojekt ist für die Behörde bei der späteren Entscheidung über die formelle baurechtliche Bewilligung verbindlich, sofern sich die tatsächlichen Verhältnisse und die Rechtslage bis zum Entscheid nicht wesentlich ändern (Dussy, Verfahren, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich 2016, S. 652). Dabei ist bei verbindlichen Vorentscheiden sicherzustellen, dass das rechtliche Gehör von Drittbetroffenen gewahrt wird (VGE VD.2016.167 vom 26. April 2018 E. 2.3).

3. Bindungswirkung Vorentscheid

3.1 Nachdem das Bau- und Gastgewerbeinspektorat in seinen Einspracheentscheiden auf die Rügen einzelner Rekursgegnerinnen und -gegner 1, dass die streitgegenständliche Tennishalle nicht zonenkonform sei, unter Hinweis auf den diesbezüglich abschliessenden Entscheid im generellen Baubewilligungsverfahren nicht eingetreten ist, hat die Baurekurskommission daher zunächst geprüft, ob der Vorentscheid [...] vom 30. Mai 2017 für die Rekursgegnerinnen und -gegner 1 und 2 verbindlich ist. Unter Hinweis auf die obigen Ausführungen zur Verbindlichkeit eines Vorentscheides und die hierfür erforderliche Wahrung des rechtlichen Gehörs von Drittbetroffenen (vgl. oben E. 2.2; angefochtener Entscheid E. 7) erwog die Baurekurskommission, Voraussetzung zur Wahrnehmung des Gehörsrechts sei die Publikation des generellen Baubegehens. Die Behörden hätten den Publikationstext dabei auf das Gesuch zu beziehen. Für Dritte sei ein vom Gesuch abweichender Publikationstext nicht relevant (vgl. Ruch, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich/Basel/Genf 2020, N 64 zu Art. 22 RPG). Ein Vorentscheid müsse daher für seine Verbindlichkeit gegenüber Dritten im gleichen öffentlichen Verfahren wie die Baubewilligung zustande gekommen sein (vgl. Ruch, a.a.O., N 64 zu Art. 22 RPG). Gemäss § 45 Abs. 1 BPV habe das Bau- und Gastgewerbeinspektorat dabei ordentliche Baubegehren im Kantonsblatt und im Internet anzuzeigen. Das generelle Baubegehren werde öffentlich angezeigt (§ 45 Abs. 3 BPG). Auf ordentliche Baubegehren sei während der Einsprachefrist mit einem oder mehreren Schildern im Gelände hinzuweisen (§ 46 Abs. 1 BPV). Gemäss § 41 Abs. 1 der Ausführungsbestimmungen zur Bau- und Planungsverordnung (ABPV, SG 730.115) gelte die Pflicht zum Hinweis mittels Hinweisschildern im Gelände darüber hinaus für alle publizierten Baubegehren. Ob die ABPV damit über die BPV hinausgehende Verpflichtungen für die Behörden begründe, könne aber offengelassen werden

(angefochtener Entscheid E. 8, mit Hinweis auf VGE VD.2014.106 vom 31. Mai 2016 E. 2.4). Fest stehe aber, dass generelle Baubegehren öffentlich anzuzeigen seien. Dementsprechend sei im Kantonsblatt vom 14. Dezember 2016 über das hier interessierende generelle Baubegehren informiert worden (angefochtener Entscheid E. 9). Auch eine Mangelhaftigkeit der Publikation eines Baugesuchs führe in aller Regel aber nicht zur Nichtigkeit der entsprechenden Verfügung. Lügen keine Nichtigkeitsgründe vor, erwachsen auch fehlerhafte Verfügungen in Rechtskraft, wenn sie nicht angefochten würden (angefochtener Entscheid E. 12, mit Hinweis auf BGer 1C_217/2010 vom 3. Februar 2011 E. 2.3.2). Dies setze voraus, dass die Möglichkeit zur Anfechtung auch tatsächlich bestanden habe. In diesem Sinne dürften potentiellen Einsprechenden aus einer mangelhaften Publikation keine Nachteile erwachsen. Da gemäss § 49 BPV gegen ein innerhalb von drei Jahre auf einen Vorentscheid hin gestelltes Baubegehren nur Einwendungen erhoben werden könnten, die während der Auflage des generellen Baubegehens nicht hätten geltend gemacht werden können, folge im Umkehrschluss, dass der Vorentscheid in Bezug auf Einwendungen, die während der Auflage nicht hätten vorgebracht werden können, keine Bindungswirkung zukomme (angefochtener Entscheid E. 12). Massgebend für die Beantwortung dieser Frage sei nicht, ob die Rekursgegnerinnen und -gegner 1 und 2 aufgrund der räumlichen Distanz legitimiert gewesen wären, sich gegen das generelle Baubegehren zur Wehr zu setzen, sondern vielmehr, ob das im Rahmen des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens zur Diskussion stehende Projekt beziehungsweise dessen Projektumfang während der Publikation des generellen Baubegehens erkennbar gewesen sei. Es stelle sich daher die Frage, ob die Rekursgegnerinnen und -gegner 1 und 2 im Zeitpunkt des generellen Baubewilligungsverfahrens unter Berücksichtigung der gebührenden Sorgfalt anhand des Publikationstextes hätten erkennen müssen, dass die Bauherrschaft beabsichtige, das heute zur Diskussion stehende Projekt zu realisieren, welches weitestgehend der Variante 2 des generellen Projektstands entspreche (angefochtener Entscheid E. 13). Der Text der Publikation im Kantonsblatt sei auch auf den Hinweisschildern enthalten gewesen (vgl. § 41 Abs. 2 ABPV; angefochtener Entscheid E. 15). Gemäss § 39 Abs. 1 lit. a ABPV habe der Text der Publikation die Strasse und Hausnummer sowie die Sektion und Parzellennummer zu enthalten. Diesen Anforderungen genüge der Publikationstext vom 14. Dezember 2016, soweit er das vorliegend umstrittene Projekt betreffe, klarerweise nicht (angefochtener Entscheid E. 14). Die Publikation habe sich auf die Adresse St. Galler-Ring 225 sowie auf die zur Sektion 2 gehörende Parzelle Nr. 4686 bezogen. Vom Publikationstext seien demnach die im Eigentum des Tennisclubs stehende Baurechtsparzelle sowie das dortige Clubhaus, das die Adresse St. Galler-Ring 225 trage, erfasst worden. Während die Baurechtsparzelle mittlerweile erweitert worden sei, sodass sie auch den südwestlichen Teil der Stammparzelle umfasse, auf welchem die umstrittene Tennishalle erstellt werden solle, habe sie sich im Zeitpunkt des generellen Baubewilligungsverfahrens entsprechend den Situationsgrundlagen zum generellen Baubegehren gemäss Ausdruck vom 7. Dezember 2016 lediglich auf den nordwestlichen Teil bezogen. Daraus folge, dass die Rekursgegnerinnen und -gegner 1 und 2 aufgrund des Publikationstextes auch unter Beachtung der gebührenden Sorgfalt nicht damit hätten rechnen müssen, dass im südwestlichen Teil der Stammparzelle, der im Zeitpunkt der Publikation nicht zur Baurechtsparzelle gehört habe, gebaut werden solle. Dies gelte umso mehr, als auch die Hausnummer St. Galler-Ring 233 in der Publikation nicht genannt worden sei, obschon das mit dieser Adresse beschriftete Garderobengebäude im Rahmen des vorliegenden Projekts

abgerissen werden und im Übrigen auch das Bauvorhaben die Adresse St. Galler-Ring 233 erhalten solle. Auch mit Blick auf die Eigentumsverhältnisse hätten die Rekursgegnerinnen und -gegner 1 und 2 nicht damit rechnen müssen, dass der südwestliche Teil der Stammparzelle überbaut werden solle. Die Fehlerhaftigkeit der damaligen Publikation zeige sich auch daran, dass in den Baugesuchsunterlagen des generellen Baubehrens selber die Adresse St. Galler-Ring 233 und die Stammparzelle Nr. 2578 vermerkt gewesen seien. Auch wenn bei einer Einsicht in die Akten ohne Weiteres hätte erkannt werden können, dass im südwestlichen Teil der Stammparzelle womöglich gebaut werde, so sei entscheidend, dass die Entscheidung, die Baugesuchsunterlagen überhaupt einzusehen, anhand des konkreten Publikationstextes getroffen werde (angefochtener Entscheid E. 14, mit Hinweis auf Dussy, FHB Öffentliches Baurecht, 2016, Rz. 7.116: «Die Beschreibung des Gesuchsgegenstandes in der Publikation muss die wesentlichen Elemente des geplanten Bauvorhabens umfassen. [...] Potenziell vom Gesuch Betroffene sollen sich anhand dieser Publikation entscheiden können, ob sie die Gesuchsunterlagen einsehen wollen»). Zusammenfassend kam die Vorinstanz daher zum Schluss, dass die damaligen Rekurrierenden bzw. heutigen Rekursgegnerinnen und -gegner 1 und 2 im Zeitpunkt der Publikation des generellen Baubehrens nicht damit hätten rechnen müssen, dass die heute umstrittene Tennishalle erstellt werden solle. Die Publikation erweise sich daher als fehlerhaft mit der Folge, dass die Argumente der Rekursgegnerinnen und -gegner 1 und 2 im (ordentlichen) Baubewilligungsverfahren noch zu hören seien. Bei diesem Ergebnis müsse auch nicht näher auf die Fragen eingegangen werden, ob es im Rahmen des generellen Baubehrens einer Profilierung bedurft hätte und, ob die Anbringung der Hinweisschilder mangelhaft gewesen sei. In Bezug auf die Hinweisschilder bleibe höchstens zu erwähnen, dass diese den Text der Publikation im Kantonsblatt enthalten hätten (vgl. § 41 Abs. 2 ABPV). Auch in dieser Hinsicht spreche folglich nichts dafür, dass die Rekursgegnerinnen und -gegner 1 und 2 im Zeitpunkt der Publikation des generellen Baubehrens damit hätten rechnen müssen, dass das vorliegend umstrittene Projekt erstellt werden solle. Es bleibt damit dabei, dass die Zonenkonformität und die Ästhetik im Verfahren vor der Baurekurskommission überprüft werden könnten (angefochtener Entscheid, E. 15).

3.2

3.2.1 Dem hält der Rekurrent 1 mit seiner Rekursbegründung entgegen, für die Publikation massgebend sei nicht der Publikationstext allein, sondern dessen Zusammenhang mit dem Inhalt des Baubehrens. Damit die Publikation in einem amtlichen Organ ihren Zweck erfüllen könne, müsse sie die wichtigsten Punkte der Verfügung enthalten, damit die Betroffenen erkennen könnten, ob ihre Interessen berührt seien (BGer 1A.175/2003 vom 27. November 2003 E. 2.2). In diesem Sinne sei der Publikationstext auf das Baubehren zu beziehen (Ruch, a.a.O., N 53 zu Art. 22 RPG). Der Publikationstext habe die Strasse, die Hausnummer, die Sektion sowie die Parzellenummer zu enthalten (§ 39 Abs. 1 lit. a ABPV; Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 10). Die Publikation des generellen Baubehrens [...] habe neben dem Verweis auf den Inhalt des Projekts «Neubau Tennishalle» Hinweise auf die Adresse «St. Galler-Ring 225» und die Baurechtsparzelle Sektion 2, Parzelle 4686, enthalten. Aus dem Publikationstext seien folglich die wichtigsten Punkte ■ Neubau einer Tennishalle entlang des St. Galler-Rings ■ zweifelsfrei erkennbar gewesen. Interessierte Dritte hätten aufgrund des Publikationstextes des generellen Baubehrens ohne besondere Sorgfalt erkennen können, dass auf dem Schützenmattpark

entlang des St. Galler-Rings der Neubau einer Tennishalle beabsichtigt gewesen sei (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 11). Zumindest die Hausnummer könne dabei kein taugliches Kriterium sein, um subjektiv die Annahme zu rechtfertigen, von einem Bauprojekt nicht betroffen zu sein und deshalb berechtigterweise ohne Konsultation der Baubehrensunterlagen von einer Einsprache abzusehen. Hausnummern würden in Abhängigkeit zu den Eingängen eines Gebäudes vergeben und wiesen somit keinen direkten Bezug zur Grösse bzw. zum Volumen eines Bauprojektes auf. Darüber hinaus sei im Zeitpunkt der Publikation des generellen Baubehrens [...] die Hausnummer «St. Galler-Ring 233» noch nicht rechtmässig verfügt worden. Die Baubewilligungsbehörde habe für den Publikationstext des generellen Baubehrens daher keine fiktive Hausnummer verwenden können. Auch aus der Angabe «Sektion 2, Parzelle 4686» könne der vorinstanzliche Schluss nicht gezogen werden (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 12). Parzellengrenzen seien zeitlich unbeständig. Umparzellierungen zwischen dem Vorentscheid und der Eingabe eines ordentlichen Baubehrens seien häufig der Fall. Als privatrechtlicher Vorgang sei die Parzellierung zudem dem Baubewilligungsverfahren entzogen (BRKE i.S. R.I. vom 26. April 2017 Ziff. 5 ff.). Im generellen Baubewilligungsverfahren könne daher einer allenfalls für das ordentliche Baubehren notwendigen Umparzellierung nicht vorgegriffen werden. Es dürften daher auch keine potenziellen und projektierten Grenzänderung im Publikationstext abgebildet werden. Die Parzellennummer enthalte auch keine Aussage über die Parzellengrösse, die Eigentumsverhältnisse oder über die Platzierung eines Bauprojektes auf der Parzelle. Die Angabe der Parzellennummer könne daher nicht herbeigezogen werden um die subjektive Annahme zu rechtfertigen, ohne Konsultation der Baubehrensunterlagen von einem Bauprojekt nicht betroffen zu sein (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 13). Es wäre den Rekursgegnerinnen und -gegnern 1 und 2 daher gestützt auf die Publikation des generellen Baubehrens [...] ohne Weiteres zuzumuten gewesen, zumindest kurz das öffentlich aufliegende Baubehrendossier zu konsultieren, was Einzelne unter ihnen auch getan und darauf Einsprache erhoben hätten. Der Verzicht auf eine Einsprache gegen das generelle Baubehren sei daher einzig auf eine subjektive Betrachtungsweise zurückzuführen und liege nicht in der Publikation des generellen Baubehrens begründet. Es könne nicht angehen, wenn potenziell vom Bauvorhaben betroffene Personen sich selbst aus der Verantwortung zur Auseinandersetzung mit den Baubehrensunterlagen nähmen, indem sie sich formalistisch auf eine Hausnummer oder eine Parzellennummer beriefen. Die Auffassung der Baurekurskommission gewichte im Ergebnis den Wortlaut des Publikationstextes höher als den tatsächlichen Inhalt des öffentlich aufgelegten Baubehrendossiers und sei damit überspitzt formalistisch und nicht materiell begründet. Richtigerweise hätte sie daher nicht auf die Rekurse betreffend Zonenkonformität in der Zone NÖI eintreten dürfen (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 14).

3.2.2 Der Rekurrent 2 macht geltend, dass er sich auf den Vorentscheid des Planungsamtes in Bezug auf den Verfahrensweg und die eindeutig und abschliessend geklärte Zonenkonformität habe verlassen können und müssen. Als Verein lebe er von seinen Mitgliederbeiträgen. Der Bau einer (im öffentlichen Interesse stehenden) Tennishalle stelle eine erhebliche finanzielle Belastung dar, welche nur mit breiter Unterstützung möglich sei, weshalb er vor der Auslösung von kostspieligen Planungsmassnahmen auf einen verbindlichen Entscheid angewiesen gewesen sei. Einzig im Vertrauen auf die Verbindlichkeit des Entscheids sei ein Architekturwettbewerb mit vier Teilnehmern und einer breit formierten Jury mit Vertretern des Kantons durchgeführt und die Planung des

Siegerprojekts bis zur Baureife abgeschlossen worden. Die damit verbundenen Kosten hätten sich bisher auf CHF 670'000.■ belaufen (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 14). Das Planungsamt habe in korrekter Ausübung seines Ermessens namentlich ein Bebauungsplanverfahren oder ein anderes Planungsinstrument als nicht notwendig erachtet (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 16). Die Publikation des generellen Baubegehrens sei praxismässig erfolgt. Namentlich begründe die Beschränkung auf die aktuelle Parzelle des Rekurrenten 2 in Bezug auf die Frage der Zonenkonformität keinen Mangel, sei das Nutzungsmass doch nicht auf die aktuelle Parzelle beschränkt. Die Frage der Zonenkonformität hänge nicht von der konkret zu bebauenden Parzelle ab, sondern betreffe das ganze in der Zone NöI liegende Gebiet. Die erwähnte und möglicherweise falsche Hausnummer habe nichts mit dem Nutzungsmass zu tun und schon gar nichts mit der Ästhetik (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 18). Unter Berücksichtigung des für die konkrete Planung des Projekts betriebenen, enormen Aufwands, bestehe ein entsprechendes erhebliches Interesse an Rechtssicherheit und Bestand des generellen Bauentscheids. Demgegenüber lägen keine Individualinteressen vor, welche eine Aufhebung des generellen Bauentscheids rechtfertigen würden. Vor allem könnten die Rekursgegnerinnen und -gegner 1 und 2 nicht in den Genuss einer nachgelagerten, revisionsartigen Prüfung der Zonenkonformität kommen. Der Verzicht auf eine Einsprache im Rahmen des generellen Baugesuchverfahrens lege die Vermutung nahe, dass sie schlussendlich Individualinteressen verfolgten, welche aber mit der Frage des Nutzungsmasses nichts zu tun hätten. Jedenfalls dürften die hinter der Fassade der Zonenkonformität postulierten Partikularanliegen in einer Abwägung der betroffenen Interessen nicht überwiegen. Insofern hätte die Vorinstanz die Argumente der Rekursgegnerinnen und -gegner 1 und 2 in Bezug auf die Zonenkonformität gar nicht mehr prüfen dürfen (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 19). Der Vorentscheid sei verbindlich, da sich seit dessen Erlass das anwendbare Recht nicht geändert habe (§ 53 Abs. 2 BPV, Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 17). Es liege gewissermassen ein «Rechtsöffnungstitel» vor. Die Vorinstanz habe somit ohne Grund die Prüfung der Zonenkonformität vorgenommen, obwohl es keinen Anlass gegeben habe, die Rechtskraft des generellen Bauentscheids in Bezug auf die Zonenkonformität in Frage zu stellen oder gar den Entscheid zu unterlaufen (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 20).

3.3

3.3.1 Darin kann den Rekurrenten 1 und 2 nicht gefolgt werden. Wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, ist auf Baugesuche durch öffentliche Anzeige hinzuweisen und damit das Einspracheverfahren zu eröffnen (§ 91 Abs. 3 BPG). Ordentliche Baubegehren sind im Kantonsblatt sowie im Internet und mit dem Text der öffentlichen Anzeige auch im Gelände anzuzeigen (§§ 45 f. BPV). Der Text der Publikation hat dabei neben einer kurzen Bezeichnung und Nutzung der Baute oder Anlage auch die «Strasse und Hausnummer sowie Sektion und Parzellennummer» zu enthalten (§ 39 Abs. 1 lit. c ABPV). Diese Publikation von Baugesuchen dient Drittbetroffenen zur Wahrung ihrer Rechte. Sie hat daher zumindest in groben Kategorien eine Beschreibung des Gesuchsgegenstandes mit den wesentlichen Elementen des geplanten Bauvorhabens zu enthalten. Potenziell vom Gesuch Betroffene sollen sich anhand dieser Publikation entscheiden können, ob sie die Gesuchsunterlagen einsehen wollen (Dussy, a.a.O., N 7.115 f.). Zentral erscheint dabei auch eine genaue Lokalisierung des Bauvorhabens (Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, 5. Auflage, Bern 2020, Art. 35-35c N 8, VGE ZH VB.2012.00594 vom 16. Januar

2013, mit Hinweis auf Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, 1991, S. 133 Rz. 290). Die Publikation muss diesbezüglich aussagekräftig sein (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 35-35c N 8). Diese Voraussetzungen gelten auch im Verfahren für einen baurechtlichen Vorentscheid (Ruch, a.a.O., N 73 zu Art. 33 RPG).

Wie die Vorinstanz weiter in tatsächlicher Hinsicht festgestellt hat und im Übrigen auch unbestritten ist, hat die Publikation sich allein auf die Adresse St. Galler-Ring 225 und die Parzelle Nr. 4686 bezogen. Es ist unbestritten, dass die damalige Variante 2 für den Standort der geplanten Tennishalle an der Ecke von St. Galler-Ring und Neubadstrasse, an welchem diese nun mit dem streitgegenständlichen Baubegehren realisiert werden soll, nicht auf dem Areal des damaligen Umfangs dieser im Eigentum der Rekurrenten 2 stehende Baurechtsparzelle, sondern vielmehr ganz auf der benachbarten Stammparzelle Nr. 2578 verwirklicht werden sollte. Weiter erscheint auch mit den Erwägungen der Vorinstanz die Adressangabe mit dem alleinigen Hinweis auf die Adresse St. Galler-Ring 225 ungenau. Es kann dahingestellt bleiben, welche Bedeutung der Hausnummervorgang des Grundbuch- und Vermessungsamtes vom 5. September 2019 in diesem Zusammenhang zukommt (vgl. VD.2020.173, act. 6/3). Nicht bestritten worden ist, dass das abzubrechende Garderobengebäude auf der Liegenschaftsparzelle Nr. 2578 am Standort der heute projektierten Tennishalle bereits zuvor mit der Hausnummer 233 bezeichnet und dies so auch im Stadtplan und den eingereichten Planunterlagen vermerkt worden ist. Auch der Rekurrent 2 selber hat diese Adressierung in seinem generellen Baubegehren verwendet. Daraus folgt, dass die Publikation des generellen Baubegehens entsprechend den Erwägungen der Vorinstanz mangelhaft gewesen ist.

3.3.2 Eine mangelhafte Publikation eines Baubegehens stellt einen formellen Fehler der Baubewilligung dar (Gebhardt/Meyer/Nertz/Piolino, Die Baubewilligung im Kanton Basel-Stadt, Basel 2014, S. 82, mit Hinweis auf VGE VD.2011.157 vom 23. August 2012 E. 4.2). Dies gilt auch dort, wo eine Publikation in relevanten Punkten unvollständig ist, wobei unerheblich ist, ob das Ungenügen der Publikation der Bauherrschaft oder der Behörde anzulasten ist (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 35-35c N 11). Aufgrund der unzutreffenden Adress- und Parzellenangaben mussten die Rekursgegnerinnen und -gegner 1 und 2 auch bei Anwendung gehöriger Sorgfalt nicht davon ausgehen, dass die gesuchsgeständliche Tennishalle in ihrer direkten Nachbarschaft am heute projektierten Standort gebaut werden sollte. Sie durften daher aufgrund des Textes der Publikation davon ausgehen, dass der Gegenstand des generellen Baubegehens sie in ihren Interessen nicht direkt tangiert. Dies gilt umso mehr, als die Hinweisschilder im Gelände im Verfahren des generellen Baubegehens unbestrittenermassen ebenfalls nicht im Bereich der südwestlichen Ecke der Sportanlage Schützenmatte, wo die Tennishalle gemäss Baugesuch nun verwirklicht werden sollte, sondern bloss beim Clubhaus am St. Galler-Ring 225 und an der General Guisan-Strasse angebracht worden sind. Unbehelflich erscheint dabei der Hinweis des Rekurrenten 2, dass die Rekursgegnerinnen und -gegner 1 und 2 Individualinteressen bzw. Partikularanliegen verfolgten, welche aber mit der Frage des Nutzungsmasses und der Zonenkonformität nichts zu tun hätten. Voraussetzung der Rekursbefugnis im Baubewilligungsverfahren ist die Verfolgung eigener tatsächlichen Interessen (BGE 136 II 539 E. 1.1 S. 542, mit Hinweisen; VGE VD.2017.121 vom 24. September 2017 E. 1.2.4, VD.2015.109 vom 18. März 2016 E. 1.3). Die von rekurrierenden Parteien als verletzt gerügten Normen müssen dabei nicht im Sinne einer Schutznorm dem Schutz dieser Interessen dienen. Es genügt vielmehr auch ein eigenes tatsächliches Interesse

an der Einhaltung von Normen, die dem Schutz öffentlicher Interessen dienen (vgl. VGE 607-610/2008 vom 23. Januar 2009 E. 1.3.2).

3.3.3 Liegt eine mangelhafte Publikation vor, so trifft die Behörden die Pflicht, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um den Mangel zu beheben und die in ihrem rechtlichen Gehör verletzten Drittbetroffenen in ihre Verfahrensrechte wieder einzusetzen (VGE VD.2018.94 vom 17. September 2019 E. 5.8, VD.2015.89 vom 15. September 2016 E. 1.2.3). Ihre Verhinderung bei der Wahrnehmung ihrer Einsprachemöglichkeit im Verfahren des generellen Baubehrens führt dazu, dass der in Verletzung dieser Rechte ergangene Vorentscheid zu keinem Rechtsnachteil für die in ihren Rechten verletzten Drittbetroffenen führen darf. Es wird denn auch von keiner Seite geltend gemacht, dass die Rekursgegnerinnen und -gegner 1 und 2 ausserhalb des vorliegend streitgegenständlichen Baubewilligungsverfahrens zu einem früheren Zeitpunkt bereits Kenntnis vom Gegenstand und Inhalt des Vorentscheids vom 30. Mai 2017 gehabt hätten. Solche Kenntnis hatten aufgrund der Akten nur die zu den Rekursgegnerinnen und -gegnern 1 zählenden Nachbarn [...] und [...] sowie [...] und [...], welche bereits in jenem Verfahren Einsprache erhoben haben. Deren Kenntnisse müssen sich die anderen Rekursgegnerinnen und -gegner aber nicht anrechnen lassen, zumal aufgrund der Akten keine Anhaltspunkte bestehen, dass diese bereits vor diesem Baubewilligungsverfahren ihre Kenntnisse mit den übrigen Rekursgegnerinnen und -gegnern geteilt haben. Es folgt daher aus dem Grundsatz von Treu und Glauben keine Obliegenheit der Rekursgegnerinnen und -gegner 1 und 2, ihre Einwände vor diesem Verfahren bereits geltend zu machen (VGE VD.2018.94 vom 17. September 2019 E. 6.1, mit Hinweis auf BGer 1C_256/2017 vom 11. Januar 2018 E. 2.1). Die Baubewilligung ist daher für die Rekursgegnerinnen und -gegner 1 und 2, mit Ausnahme der bereits am Verfahren des generellen Baubehrens beteiligten Personen, auch mit Bezug auf die bereits mit dem Vorentscheid vom 30. Mai 2017 entschiedenen Rechtsfragen anfechtbar (Dussy, a.a.O., N 7.145; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 35-35c N 11). Entgegen der Auffassung des Rekurrenten 2 kann auch dessen, aufgrund der im Vertrauen auf den erteilten Vorentscheid getätigten finanziellen Aufwendungen für die Weiterverfolgung des eigenen Projekts zweifellos gewichtige Bestandesinteresse der Unverbindlichkeit dieses Vorentscheides für die Rekursgegnerinnen und -gegner 1 und 2 nicht entgegenstehen. Im Übrigen hätte der Rekurrent 2 die fehlerhafte Publikation, insbesondere die Abweichung der von ihm selbst im generellen Baubehren verwendeten Adressierung, auf den Schildern erkennen und (spätestens dann noch) auf die Formulierung des Publikationstextes sowie die Platzierung der Schilder Einfluss nehmen können. Die Vorinstanz hat somit die Zonenkonformität der geplanten Tennishalle zu Recht erneut und ohne Bindung an den Vorentscheid 30. Mai 2017 überprüft.

4. Zonenkonformität und Erfordernis weiterer Planungsentscheidungen

4.1 Unter Hinweis auf Literatur und Judikatur erwog die Baurekurskommission, dass die Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse für öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen bestimmt sei. Spiel- und Sportanlagen würden dabei grundsätzlich als zonenkonform erachtet. Durch private betriebene Sportanlagen lägen insbesondere dann im öffentlichen Interesse, wenn sie der Öffentlichkeit allgemein zugänglich seien, was Einschränkungen des Zugangs aber nicht ausschliesse (angefochtener Entscheid E. 21). Der Umstand, dass es sich beim Tennisclub A_____ um einen privaten Verein handelt, spreche daher nicht gegen die Zonenkonformität der umstrittenen Tennishalle respektive gegen deren Qualifikation als Baute im öffentlichen Interesse.

Unbestritten sei, dass die Ausübung des Sports Tennis als solche im öffentlichen Interesse liege. Genauer zu prüfen bleibe das Kriterium der Allgemein zugänglichkeit, welches sich hier weniger klar präsentiere. Nach Analyse der geltenden «Platz- und Spielordnung» sowie der Kosten einer Mitgliedschaft beim Tennisclub A_____ kam die Vorinstanz zum Schluss, es erscheine «zumindest fraglich, ob sich die Tennishalle als Anlage im öffentlichen Interesse qualifizieren liesse». Letztlich liess sie die Frage aber offen (angefochtener Entscheid E. 22).

Die Vorinstanz erwog weiter, dass der planerische Grundsatzentscheid, die von der projektierten Tennishalle betroffene Parzelle der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse zuzuordnen, im Baubewilligungsverfahren nicht akzessorisch zu überprüfen sei (angefochtener Entscheid E. 27). Sie prüfte indessen, ob es neben der Zuweisung zur Zone NöI einer ergänzenden Planungsentscheidung als Voraussetzung für die Realisierung der projektierten Tennishalle bedurft hätte (angefochtener Entscheid E. 30). Sie bezog sich dabei auf die nach § 105 Abs. 5 Abs. 1 BPG grundsätzlich beim Grossen Rat liegende Planungskompetenz, soweit sie nicht vom Gesetz selber oder mittels expliziter Delegation der Regierung übertragen ist, sowie auf die Planungspflicht, die sich aus Art. 2 Abs. 1 RPG ergibt. Danach hätten Bund, Kantone und Gemeinden die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen zu erarbeiten und aufeinander abzustimmen. Der Grundsatz der umfassenden Planung verlange in der Nutzungsplanung eine ganzheitliche Betrachtungsweise und verbiete inhaltsleere Pläne. Deshalb seien Pläne mit (weitgehend) unbestimmtem Inhalt zu vermeiden (angefochtener Entscheid E. 28 und 29; vgl. VGE VD.2019.102 vom 15. Mai 2020 E. 8.1.3, mit Hinweisen). Der erforderliche Präzisionsgrad hänge dabei aber von der Art der ausgeschiedenen Zone ab und könne nicht pauschal bestimmt werden (angefochtener Entscheid E. 29; vgl. Waldmann/Hänni, in: Handkommentar Raumplanungsgesetz, 2006, Rz. 25 zu Art. 2, mit Hinweisen). Innerhalb der Bauzonen richte sich die Planungspflicht unter Vorbehalt von übergeordnetem Recht nach dem kantonalen Recht (angefochtener Entscheid E. 29; vgl. dazu Stalder/Tschirky, FHB Öffentliches Baurecht, 2016, Rz. 2.118, mit Hinweisen). Aufgrund des planerischen Stufenbau setze die Erteilung einer Baubewilligung voraus, dass die Baute oder Anlage dem Zweck der Nutzungszone entspreche (vgl. Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG). Das Baubewilligungsverfahren bezwecke daher die einzelfallweise Planverwirklichung und diene daher der Abklärung, ob Bauten und Anlagen der im Nutzungsplan ausgedrückten räumlichen Ordnungsvorstellung entsprächen. Es solle aber nicht selbständige Planungsentscheidungen hervorbringen oder den Nutzungsplan im Ergebnis ergänzen oder ändern, wozu ihm das sachlich nötige Instrumentarium wie auch ein geeignetes Rechtsschutzverfahren fehle (angefochtener Entscheid E. 29; vgl. BGer 1C_7/2012 vom 11. Juni 2012 E. 2.3, mit Hinweisen).

Gemäss § 39 Abs. 1 BPG werde die Nutzung von Grundstücken in der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse durch den Beschluss, mit dem die Zone festgesetzt werde (lit. a), durch Bebauungspläne (lit. b) oder durch Genehmigung der Bauprojekte in einem Planungsverfahren des Regierungsrates oder des Gemeinderates (lit. c) festgelegt. Dabei handle es sich alles um Planungsinstrumente. Gemäss § 39 Abs. 2 BPG sei am Zonenrand der Lichteinfallswinkel der Nachbarzone einzuhalten (angefochtener Entscheid E. 31). Wie sich aus den Materialien und der Literatur ergebe, müsse darüber hinaus in der Zone NöI die Art und das Mass der Nutzung entweder bei der Festsetzung der Zone oder später in einem gesetzmässigen Planungsverfahren festgelegt werden (angefochtener Entscheid

E. 33; vgl. Feldges/Barthe, Raumplanungs- und Baurecht, in; Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, 2008, S. 778). Aufgrund der Verschiedenartigkeit der öffentlichen Interessen und der Verhältnisse könnten dabei keine allgemeinen Regeln aufgestellt werden. Dies rechtfertigt es aber nicht, den Entscheid über die Art und das Mass der baulichen Nutzung in dieser Zone der Bauherrschaft zu überlassen. Da es sich um eine Planungsaufgabe handle, seien die Planungsbehörden verpflichtet, die Rahmennutzungspläne durch Sondernutzungspläne und Vorschriften zu ergänzen, die dem konkreten Fall Rechnung tragen würden (angefochtener Entscheid E. 32; vgl. Ratschlag und Entwurf zu einem Baugesetz und Bericht des Regierungsrates [...], Nr. 8637 vom 7. November 1995 [nachfolgend: Ratschlag BPG], S. 65 f.). Die Grundstücksnutzung müsse deshalb im Einzelfall im Verfahren der Zonenplanrevision oder in einem vergleichbaren Planungsverfahren festgelegt werden. Welches Verfahren den Anforderungen des Rechts und der Zweckmässigkeit am ehesten entspreche, hänge von der Art der beabsichtigten Nutzung ab. Der Entwurf zähle deshalb nur die in Frage kommenden Varianten auf (angefochtener Entscheid E. 32; vgl. Ratschlag BPG, a.a.O., S. 118, Fn. 75).

Daraus folge, dass die bauliche Nutzung in der Zone NöI nicht nur hinsichtlich der Nutzungsart, sondern auch des Nutzungsmasses in einem Planungsverfahren festzusetzen sei. Mit den Erwägungen des Planungsamtes hänge es zwar im konkreten Fall von der zu erfüllenden Aufgabe ab, wie in der Zone NöI am zweckmässigsten gebaut werde. Aus diesem Grund habe der Gesetzgeber mit Ausnahme der Vorgabe zum Lichteinfallswinkel darauf verzichtet, auf Gesetzesstufe generell-abstrakte Vorschriften zur zulässigen Bebauung in der Zone NöI zu erlassen. Diese Unbestimmtheit der gesetzlichen Regelung sei aber mit dem Erfordernis ergänzender Planungsentscheidungen in Bezug auf Nutzungsart und -mass gleichsam kompensiert worden (angefochtener Entscheid E. 34). Bezüglich der Art der Nutzung und damit des konkreten Verwendungszweckes des projektbetreffenden Areals solle die notwendige Planungsentscheidung im Rahmen der laufenden Zonenplanrevision (Teil II) nachgeholt werden. Bereits heute liessen die tatsächlichen Verhältnisse aber keinen anderen Schluss zu, als dass die Nutzungsart «Sport» zulässig und in diesem Sinne zonenkonform sei, weshalb die bisher unterbliebene Zuordnung einer konkreten Nutzungsart für das Sportzentrum Schützenmatte unproblematisch erscheine. Demgegenüber fehle hinsichtlich des Aspekts des zulässigen Nutzungsmasses ein entsprechender Planungsentscheid. Das durchgeführte Varianzverfahren stelle ein Instrument zur ästhetischen Qualitätssicherung dar, welches die entsprechenden Planungsentscheidungen nicht zu ersetzen vermöge. Auch baupolizeiliche oder umweltschutzrechtliche Vorschriften wie etwa zum Lärm- oder zum Brandschutz führten nicht dazu, dass keine ergänzenden Planungsentscheidungen notwendig wären. Es bedürfe daher zumindest für ein Bauprojekt von beträchtlicher Grösse wie die streitgegenständliche Tennishalle mit ihren Massen von 70 Meter auf 40 Meter Grundfläche und 9,5 Meter Höhe auf nutzungsplanerischer Stufe gewisser Vorgaben in Bezug auf das Nutzungsmass, wie etwa in Bezug auf die Ausnützung oder die Länge und Breite des Baukörpers. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass die einzelnen Nutzungen aufgrund der begrenzten Fläche des Sportzentrums Schützenmatte in räumlicher Konkurrenz zueinander stünden. Die von der Verwaltung angestellten planerischen Überlegungen könnten nicht an die Stelle entsprechender Überlegungen der Planungsbehörde treten, liege die Planungskompetenz doch beim Grossen Rat oder dem Regierungsrat. Ob es im vorliegenden Fall einer Planungsentscheidung des Grossen Rates oder des Regierungsrates bedürfe, könne hier offenbleiben und werde im Planungsverfahren zu beantworten sein.

Offenbleiben müsse auch, welche konkreten Aspekte des Nutzungsmasses durch die Planungsbehörde festzulegen wären, ob also hinsichtlich der geplanten Tennishalle sämtliche Aspekte des Nutzungsmasses mit einem massgeschneiderten Bebauungsplan geregelt oder das Nutzungsmass bloss in den wesentlichen Grundzügen etwa bezüglich des durch die Nutzung in Anspruch genommenen Projektperimeters festgelegt werde (angefochtener Entscheid E. 35). Da es vorliegend an entsprechenden Planungsentscheidungen fehle, seien der angefochtene Bauentscheid und die dazugehörigen Einspracheentscheide zwangsläufig aufzuheben, ohne dass auf die weiteren Rügen der Rekursgegnerinnen und -gegner weiter eingegangen werden müsse (angefochtener Entscheid E. 36).

4.2 Die Rekurrenten beziehen sich mit ihren Rekursbegründungen zunächst auf die Feststellung der Vorinstanz, wonach es fraglich sei, ob die Tennishalle als Anlage im öffentlichen Interesse qualifiziert werden könne.

4.2.1 Der Rekurrent 1 rügt diesbezüglich eine unrichtige Feststellung des Sachverhalts. Entgegen der Feststellung der Vorinstanz könnten gemäss der Platz- und Spielordnung 2017 auch Gäste ohne Mitwirkung von Clubmitgliedern freie Plätze gegen ein Entgelt von CHF 15.─ belegen, sodass die Plätze von der Allgemeinheit grundsätzlich günstig genutzt werden könnten. Soweit die Vorinstanz ihrer Feststellung, dass die Clubmitgliedschaft frei erworben werden könne, das statutarische Ablehnungsrecht des Vorstands entgegenhalte und zur Grundlage der Beurteilung, ob die Anlage im öffentlichen Interesse zu qualifizieren sei, handle sie formalistisch und unverhältnismässig (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 20).

4.2.2 Der Rekurrent 2 rügt in diesem Zusammenhang, dass die Vorinstanz die aktuell für den Sommerbetrieb geltende Platz- und Spielordnung zu Unrecht auf die Nutzung der bestehenden und geplanten Tennishalle übertragen habe. Die bestehende Ballontennishalle werde in der Wintersaison auch von Nichtmitgliedern genutzt. Auf den freien Plätzen hätten in der Wintersaison 2019/2020 17% Nichtmitglieder gespielt. Für die Auslastung der neuen Halle werde ein ähnliches System zur Anwendung kommen. Die Tennishalle sei daher im Sinne der einschlägigen Rechtsprechung allgemein zugänglich (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 22-23).

Die rekurrierende Bauherrschaft begründet in der Folge das öffentliche Interesse an der Realisierung ihres Projekts. Sie bezieht sich dabei auf die Leitsätze des Kantons Basel-Stadt zum öffentlichen Raum (vgl. Präsidialdepartement Kanton Basel-Stadt im Auftrag des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt, Der öffentliche Raum, Basel 2014, S.13 ff.). Darin werde festgehalten, dass sich eine Stadt über ihre vielseitigen nutzbaren öffentlichen Räume zeige und lebenswert mache. Der öffentliche Raum sei die Lebensader der Stadt und durch Interaktionen zwischen Menschen geprägt (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 28).

Öffentliche Räume hätten verschiedene Atmosphären, Nutzungs- und Handlungsmöglichkeiten und seien gerade auch für Kinder und Jugendliche wichtiger Alltags-, Spiel- und Sozialisierungsraum. In den Alltag integrierte Bewegungsmöglichkeiten seien für sie unabdingbar, wofür die öffentlichen Räume eine zentrale Rolle spielten (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 29). Um die öffentlichen Räume möglichst optimal zu nutzen, seien die «Zonen für die Nutzung im öffentlichen Interesse» eingerichtet und im Rahmen der letzten Zonenplanrevision als Zonen für Nutzungen im öffentlichen Interesse mit kleineren Änderungen im Wesentlichen bestätigt worden, wobei ihnen eine Zweckbestimmung zugewiesen worden sei. Die dortige Nutzung habe im

öffentlichen Interesse zu stehen, nicht der Gewinnmaximierung zu dienen und dem Gemeinwesen die Erfüllung öffentlicher Aufgaben langfristig zu erleichtern (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 30). Zum Thema Sport sei festgehalten worden, dass «Nutzungen im öffentlichen Interesse» zulässig seien «die vorwiegend dem Bereich Sport» dienten. Dabei könnten «weitere Nutzungen im öffentlichen Interesse sowie Mantelnutzungen, welche der Hauptnutzung dienlich» seien, zugelassen werden, sofern sie die Hauptnutzung nicht beeinträchtigten. Zu den Sportanlagen, die zusammen mit den dazu erforderlichen Bauten und Anlagen, vorwiegend dem Bereich Sport dienen, gehöre auch die Sportanlage Schützenmatte (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 32). Die «Schützenmatte» sei eines der grössten Sportareale in Basel. Der westliche Teil beinhalte das frei zugängliche Stadion Schützenmatte und weitere Sportplätze und Sportanlagen für Leichtathletik, Fussball, Tennis und Faustball, deren Nutzung an eine Mitgliedschaft in den beheimateten Vereinen geknüpft sei (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 34). Der bereits im Jahr 1927 auf dem Gelände der Schützenmatte gegründete Tennisclub A_____ sei mit seinen fast 800 Mitgliedern seit Jahrzehnten fester Bestandteil der Sportaktivitäten auf der Schützenmatte und die von ihm angebotenen Sportaktivitäten lägen vollumfänglich im öffentlichen Interesse (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 35). Er fördere den Tennissport als Breitensport und insbesondere die Jugendarbeit mit annähernd 300 aktiven Kindern und Jugendlichen, wie dies auch in seinem Leitbild zum Ausdruck komme (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 36 und 37). Die nach Alter gestaffelten Mitgliederbeiträge entsprächen insbesondere im Jugendbereich jenen in anderen hiesigen Sportvereinen (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 43). In der Sommersaison sei es Gästen möglich, mit Clubmitgliedern zu spielen. In der Wintersaison könnten auch Nichtmitglieder freie Plätze mieten. Zudem sei das Vereinslokal als im Quartier beliebtes Restaurant öffentlich frei zugänglich (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 44). Mit dem Neubau der ersten und einzigen Tennishalle auf baselstädtischem Kantonsgebiet wolle der Verein die jetzige, insbesondere in den Wintermonaten und bei Regen unzureichende Spiel- und Trainingssituation für alle Beteiligten verbessern (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 45). Die neue Tennishalle sei als Ersatz der veralteten, umweltbelastenden Traglufthalle vorgesehen. Die neue Halle sei ein Beitrag zum modernen Umweltschutz und dank moderner Infrastruktur trage sie zur Aufwertung der gesamten Sportanlage bei (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 46). Die starke Zunahme der am Tennissport interessierten Personen und das sich gleichzeitig verschärfende Angebots- und Kapazitätsproblem mit Hallentennisplätzen in der Region mache den Neubau der Tennishalle zu einer dringenden Angelegenheit für Basel (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 47).

4.3 Beide Rekurrenten bestreiten weiter den Schluss der Vorinstanz, dass es für die Bewilligung der projektierten Tennishalle einer weiteren planerischen Grundlage bedürfe.

4.3.1 Der Rekurrent 1 macht in diesem Zusammenhang geltend, dass die Raumplanung mit der Richt- und Nutzungsplanung sowie den nachfolgenden Baubewilligungs- und allfälligen Ausnahmbewilligungsverfahren ein Ganzes bilde. Nutzungspläne ordneten die zulässige Nutzung des Bodens für jede Parzelle, worauf im Baubewilligungsverfahren geklärt werde, ob Bauten und Anlagen den im Nutzungsplan ausgedrückten räumlichen Ordnungsvorstellungen entsprächen. Dabei habe bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben das angemessene Planungs- bzw. Entscheidungsinstrument zum Einsatz zu gelangen (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 21, mit Hinweis auf BGE 140 II 262 E. 2.3.1 S. 266). Gerade bei Zonen für öffentliche Nutzungen seien aufgrund der Verschiedenheit

der möglichen baulichen Nutzungen die konkreten Bauvorschriften nicht im Voraus exakt feststellbar. Die Raumvorstellung werde in solchen Zonen jedoch zumindest durch die spezifische Nutzungsart konkretisiert (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 21, mit Hinweis auf Urteil BGer 1C_55/2015 vom 9. September 2015 E. 3). Entscheidend sei, ob das Zusammenspiel mit den für die Grundzone geltenden Bestimmungen sowie die Voraussetzung eines Varianzverfahrens für allfällige Abweichungen eine ausreichende Bestimmtheit und damit eine genügende Steuerungskraft für die spätere Bebauung aufwiesen (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 21, mit Hinweis auf VD.2019.102 vom 15. Mai 2020 E. 8.1.3). Die gültige Nutzungsplanung könne dabei im anschliessenden Baubewilligungsverfahren grundsätzlich nicht akzessorisch überprüft werden (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 21). Indem die Vorinstanz gleichwohl beurteilt habe, ob ein Festsetzungsbeschluss im Sinne von § 39 BPG eine ausreichende nutzungsplanerische Grundlage für ein Baubewilligungsbegehren sei, habe sie im Ergebnis dennoch eine akzessorische Überprüfung der Zonenplanung und ihrer Vorschriften vorgenommen. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz enthalte der Festsetzungsbeschluss der NöI im vorliegenden Fall eine Aussage über das Nutzungsmass (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 22). Das Areal Sportanlage Schützenmatte mit den anschliessenden Tennisplätzen sei anlässlich der Zonenplanrevision 1987 von der früheren Zone der Grünflächen in die damals neu geschaffene Zone für öffentliche Bauten und Anlagen umgezont worden. Gemäss den Materialien habe diese Zone vor allem die Sportanlagen umfassen sollen, die auffällig in Erscheinung träten. Es sei schon damals als denkbar erachtet worden, dass in dieser Nutzungsordnung für sportliche Zwecke weitere, vielleicht auch umfangreiche und hohe Gebäude (Tennishallen usw.) entstünden (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 23; 5. Zwischenbericht der Grossratskommission [8005] vom 30. September 1987 für die Behandlung der Zonenplanrevision zum Ratschlag 7907 betreffend Revision des Zonenplans für das Gebiet der äusseren Stadt, S. 16 f.). Nichts anderes ergebe sich aus dem aktuellen zweiten Ratschlag zur Zonenplanrevision, der entgegen den Darlegungen der Baurekurskommission aufgrund der Planungszonenwirkung gemäss § 116 Abs. 2 BPG für die Beurteilung des ordentlichen Baubehrens [...] zu berücksichtigen sei. Indem mit der aktuellen Zonenplanrevision für das besagte Grundstück die Zweckbestimmung Sport festgehalten werde, werde die seit Jahrzehnten bestehende Raumvorstellung nutzungsplanerisch fortgeschrieben. Demzufolge seien die für die Ausübung des jeweiligen Sports erforderlichen Bauten und Anlagen explizit erlaubt. Dazu gehörten beispielsweise Turn- und Sporthallen (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 23; 2. Ratschlag Zonenplanrevision vom 20. Juni 2018, S. 138). Auch Tennis sei unbestrittenermassen eine Sportnutzung im genannten Sinne. Die Festlegung einer Zone für öffentliche Nutzungen auf der Schützenmatte zusammen mit der parzellenspezifischen Zweckbestimmung Sport und des gemäss § 39 Abs. 2 BPG zu beachtenden Lichteinfallswinkels und die damit definierte maximale Gebäudehöhe sage damit etwas über die damit verbundene Raumvorstellung und das dafür zulässige Nutzungsmass aus. Das Zusammenspiel der nutzungsplanerischen Grundlagen weise für das besagte Bauvorhaben daher eine genügende Bestimmtheit auf (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 23). Diese Vorgaben würden vom vorliegenden Projekt eingehalten, weshalb das Bauvorhaben der Zone NöI entspreche. Das Bauvorhaben entspreche in seiner räumlichen Dimension auch dem in der benachbarten Bauzone 3 angeordneten und verträglichen Nutzungsmass wie auch der dort zulässigen maximalen Bauhöhe. Fläche und Höhe des Bauvorhabens stellten daher Indizien gegen eine Planungspflicht dar. Es könne nicht von einer beträchtlichen baulichen oder räumlichen

Dimension ausgegangen werden, welche eine Planungspflicht auslösen könnte. Wäre der Auslegung der Baurekurskommission zu folgen, würde dies bedeuten, dass für jedes Bauvorhaben, Neubau und Erweiterungen, in einer NöI-Zone vorgängig ein entsprechendes Planungsverfahren durch das Planungsamt vorzunehmen wäre (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 24). Zusammengefasst kommt der Rekurrent 1 zum Schluss, aus dem für die Schützenmatte geltenden Festsetzungsbeschluss gemäss § 39 Abs. 1 lit. a BPG gehe sowohl die Nutzungsart wie auch das Nutzungsmass ausreichend hervor, um die Zonenkonformität des ordentlichen Baubegehrens [...] in einem Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Die Baurekurskommission habe bei ihrer Auslegung der Bedeutung von § 39 BPG dieses historische Verständnis der Zone NöI sowie deren Sinn und Zweck am Ort der Schützenmatte nicht ausreichend berücksichtigt (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 25).

Das Raumplanungsrecht kenne eine objektbezogene Planungspflicht im Zusammenhang mit bedeutend raumwirksamen Bauvorhaben, die ausserhalb der Bauzone lägen (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 26, mit Hinweis auf BGer 1C_405/2016 vom 30. Mai 2018 E. 3.1). Innerhalb der Bauzone sei es nicht mit Art. 15 RPG vereinbar, für die Erteilung einer Baubewilligung vorgängig ein umfassendes Planungsverfahren zu verlangen (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 26, mit Hinweis auf BGE 131 II 151 E. 2.3 S. 156 in: Pra 2006, Nr. 4). Soweit sich aus einem rechtskräftigen Nutzungsplan die zulässige Bebaubarkeit ergebe und das kantonale Recht keine weitere Planungspflicht vorsehe, komme eine objektbezogene Planungspflicht nur in den vom Bundesrecht vorgesehenen Fällen zum Tragen, wie etwa bei Sportarenen (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 26, mit Hinweis auf BGE 129 II 63 E. 2.1 S. 65). Auch mit Bezug zur Lage des Bauprojekts im Areal des Schützenmattparks lasse sich entgegen der Ansicht der Vorinstanz keine objektspezifische Planungspflicht begründen. Die Schützenmatte stelle einen wichtigen Freiraum mit Spezialnutzungen mit unterschiedlichem Bedürfnis an Freiflächennutzungen auf. Gemeinsam sei ihnen, dass sie sich der räumlichen Bedeutung des Freiraums Schützenmatte unterordnen müssten. Zentrale raumplanerische Frage auf dem Schützenmattareal sei daher die Trennung von Freiflächennutzungen und baulichen Nutzungen. Die fachliche Begleitung des Varianzverfahrens seitens des Planungsamts habe die Berücksichtigung dieser planerischen Aufgabe sichergestellt. Mit der Beurteilung des ordentlichen Baubegehrens [...] durch die Stadtbildkommission sei auch die gute Gesamtwirkung in städtebaulicher und architektonischer Hinsicht überprüft worden. Dabei sei auf eine zurückhaltende Ausdehnung des Baukörpers Wert gelegt worden (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 27). Das Bauprojekt sei auch aufgrund seiner Dimensionen nicht zwingend planungspflichtig, führe es doch weder zu mehr Verkehr noch müsse dafür massiv mehr Fläche versiegelt werden und würden die den Schützenmattpark säumenden Baumalleen vollumfänglich bewahrt sowie der die Höhe des Bauvorhabens einschränkende Lichteinfallswinkel der Nachbarzone eingehalten. Es würden daher die wesentlichen nachbarrechtlichen Interessen gewahrt. Es gebe gestützt auf das kantonale Recht keine mit dem Ausmass des Gebäudes zusammenhängenden raumplanerischen Interessen, deren Koordination im vorliegenden Fall ein Planungsverfahren verlangen würden, zumal wesentlicher Aspekt der Koordinationspflicht für raumwirksame Bauvorhaben deren räumliche Wirkung und nicht ihre bauliche Ausdehnung sei. Es bestehe daher gerade keine objektspezifische Planungspflicht für den Bau der Tennishalle am beabsichtigten Ort, weil damit keine bedeutenden räumlichen Auswirkungen verbunden seien, die eine Koordination der Interessen verlangten. Die zulässige Höhe und die Fläche der Tennishalle allein seien keine ausreichenden Kriterien, um in einer Bauzone ein

Bauvorhaben für planungspflichtig zu deklarieren (Rekursbegründung Rekurrent 1 E. 29).

4.3.2 Der Rekurrent 2 stellt sich auf den Standpunkt, dass im Planungsverfahren nur der Zweck der Nutzung festgelegt werden müsse (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 25). Es möge zwar Fälle geben, in welchen die Festlegung des Masses der Nutzung in einem Planungsverfahren etwa mit einem Bebauungsplan, zu erfolgen habe. Diesbezüglich komme den planenden Behörden ein Ermessensspielraum zu. Grundsätzlich dürfe davon ausgegangen werden, dass ohne anderweitige Regelung das Nutzungsmass durch die massgeblichen Lichteinfallswinkel gemäss § 39 Abs. 2 BPG bestimmt und damit die Auswirkungen auf Raum und Umwelt im Nutzungsplanungsverfahren hinreichend festgelegt würden (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 26). Dieser Systematik entspreche auch die Praxis im Kanton. Der Grosse Rat habe am 25. Juni 2020 die Zweckbestimmungen für die Zone NöI ausserhalb von Bebauungsplanperimetern flächendeckend für die Stadt Basel festgelegt und dabei für kein einziges NöI-Areal ein Nutzungsmass bestimmt. Es könne nicht die Intention des Gesetzgebers gewesen sein, dass für jedes Bauprojekt in der NöI noch ein zusätzliches Nutzungsplanverfahren erfolgen solle. Im zweiten Ratschlag zur Zonenplanrevision werde dazu ausdrücklich festgehalten, dass «Art und Mass der baulichen Nutzung [] nicht durch generelle Zonenvorschriften festgelegt, sondern anhand der grob gesetzten Stossrichtung der gewählten Zweckbestimmung ganz auf die Bedürfnisse des Trägers der im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben abgestimmt» würden (Rekursbegründung Rekurrent 2 E. 27; 2. Ratschlag zur Zonenplanrevision vom 20. Juni 2018, S. 130).

5. Erfordernis weiterer Planungsentscheidungen

Die Vorinstanz hat die Frage, ob die projektierte Tennishalle im öffentlichen Interesse liege und hierfür für die Allgemeinheit genügend zugänglich sei und damit die Frage ihrer Zonenkonformität offengelassen. Da sie selbst für den Fall ihrer Zonenkonformität zum Schluss gekommen ist, dass es für deren Bewilligung einer weiteren Planungsentscheidung bedürfe, ist daher auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren diese Frage zuerst zu prüfen.

5.1

5.1.1 Die Raumplanung bildet mit der Richt- und Nutzungsplanung sowie den nachfolgenden Baubewilligungs- und allfälligen Ausnahmbewilligungsverfahren ein Ganzes, in dem jeder Teil eine spezifische Funktion erfüllt. Dabei ordnen die Nutzungspläne die zulässige Nutzung des Bodens für jede Parzelle und unterscheiden vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen (Art. 14 RPG). Das Baubewilligungsverfahren schliesslich dient der Abklärung, ob Bauten und Anlagen den im Nutzungsplan ausgedrückten räumlichen Ordnungsvorstellungen entsprechen. Bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben hat dabei das jeweils angemessene Planungs- bzw. Entscheidungsinstrument zum Einsatz zu gelangen (BGE 140 II 262 E. 2.3.1 S. 266, mit Hinweis auf BGE 137 II 254 E. 3.1 S. 257, 131 II 103 E. 3.3 S. 117 f.; BGer 1C_7/2012 vom 11. Juni 2012 E. 2.3, in: ZBl 114/2013 S. 281; je mit Hinweisen; vgl. dagegen noch BGE 119 Ib 254 E. 5c S. 270). Daraus folgt gemäss Art. 2 RPG die Planungspflicht der zuständigen Gemeinwesen, also die Aufgabe, die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen zu erarbeiten und sie aufeinander abzustimmen (Abs. 1). Planung versteht sich dabei als Technik der vorwegnehmenden Koordination einzelner Handlungsbeiträge und ihrer Steuerung. Es kommt ihr dabei Steuerungs-, Verstetigungs-, Legitimierungs- und Implementierungsfunktion zu (Tschannen, in:

Aemissegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Kommentar RPG, Zürich 2009, Art. 2 Rz. 2). Mit dieser Planungspflicht verbinden sich einige allgemeine Direktiven, welche teils den Inhalt der Planung, teils das Verfahren betreffen (eingehend dazu Tschannen, in: Aemissegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 2 N 57 ff.). Aufgrund des Grundsatzes der umfassenden Planung hat die Planung den Planungsgegenstand vollständig und lückenlos zu erfassen, wobei die Aussagedichte variieren kann (Tschannen, Kommentar RPG 2009, a.a.O., Art. 2 Rz. 39 ff.). Der Grundsatz der umfassenden Planung verlangt in der Nutzungsplanung eine ganzheitliche Betrachtungsweise und verbietet inhaltsleere Pläne (Tschannen, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, a.a.O., Art. 2 N 62). Pläne mit (weitgehend) unbestimmtem Inhalt sind zu vermeiden (VGE VD.2019.102 vom 15. Mai 2020 E. 8.1.3, mit Hinweis auf BGE 120 Ib 207 E. 6 S. 214; Tschannen, Kommentar RPG 2009, a.a.O., Art. 2 Rz. 43).

5.1.2 Bei der Zone NöI handelt es sich um eine auf bestimmte Zwecke ausgerichtete Bauzone. Ob ein Bauprojekt in der Bauzone im Baubewilligungsverfahren beurteilt werden kann oder ob es hierfür einer vorgängigen Sondernutzungsplanung bedarf, ist grundsätzlich eine Frage des kantonalen Rechts (Stalder/Tschirky, a.a.O., Rz. 2.118, mit Hinweis auf BGE 126 II 26 E. 4d S. 36 f.). Entsprechend hat das Bundesgericht die Planungspflicht in seiner Rechtsprechung zunächst auf Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone bezogen. Es hat erwogen, die Planungspflicht beziehe sich auf nicht zonenkonforme Vorhaben, welche hinsichtlich ihres Ausmasses und ihrer Auswirkungen auf die Nutzungsordnung so gewichtig seien, dass sie erst nach einer Änderung oder Schaffung eines Nutzungsplans bewilligt werden dürften. Angesprochen seien damit Anlagen ausserhalb der Bauzone (BGer 1C_139/2017 vom 6. Februar 2018 E. 5.2, mit Hinweis auf BGE 126 II 26 E. 4d S. 36 f.; BGE 120 Ib 266 E. 4d S. 274 f. [bezüglich Landwirtschaftszone]). Ein zonenkonformes Projekt bedürfe daher von Bundesrechts wegen auch dann nicht der Sondernutzungsplanung, wenn es von grosser Tragweite sei (BGer 1C_164/2019 vom 20. Januar 2021 E. 5.1, 1C_892/2013 vom 1. April 2015 E. 2.1, 1C_221/2016 vom 10. Juli 2017 E. 4). Das Bundesgericht hat in diesem Zusammenhang erwogen, wenn das zuständige Planungsorgan beim Planungsgebiet bereits die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Zonentypen vorgenommen habe, dann habe es bereits eine Interessenabwägung unter Mitwirkung aller betroffenen Parteien im Rahmen der Zonenplanung vornehmen können (BGer 1C_892/2013 vom 1. April 2015 E. 2.1). Immerhin konnte bereits in einem älteren Entscheid aus einem Hinweis auf Art. 23 RPG entnommen werden, dass sich die Planungspflicht nach dieser Rechtsprechung auch auf nicht zonenkonforme Bauten innerhalb der Bauzone beziehen kann (BGer 1C_57/2011 vom 17. Oktober 2011 E. 2.1).

In seiner neueren Rechtsprechung hat das Bundesgericht den Ausschluss einer Planungspflicht für zonenkonforme Anlagen relativiert (BGer 1C_321/2019 vom 27. Oktober 2020 E. 2.5, mit Hinweis auf BGE 120 Ib 266 E. 4d S. 274 f.). Es erwog, es sei denkbar, dass eine Baute oder Anlage trotz Zonenkonformität derartige räumliche Auswirkungen entfalte, die nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden könnten. Dies gelte insbesondere für Nichtbauzonen. Die beurteilten Fälle bezogen sich dabei auf gemäss Art. 16a RPG zonenkonforme Bauten in der Landwirtschaftszone. Die für nicht zonenkonforme Bauvorhaben entwickelten Kriterien könnten aber nicht unesehen auf zonenkonforme Bauvorhaben übertragen werden und dürften bei zonenkonformen

Bauvorhaben jedenfalls nicht strenger sein (BGer 1C_164/2019 vom 20. Januar 2021 E. 5.1, 1C_321/2019 vom 27. Oktober 2020 E. 2.5, mit Hinweis auf BGer 1C_892/2013 vom 1. April 2015 E. 2.1, 1C_221/2016 vom 10. Juli 2017 E. 4; je mit Hinweisen). Eine Planungspflicht kann bestehen, wenn die projektierte Anlage einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellt ist, sie eine grosse Fläche beansprucht, wie Steinbrüche, Abfallanlagen, Sportzentren oder künstliche Beschneigungsanlagen, oder erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt hat (BGer 1C_164/2019 vom 20. Januar 2021 E. 5.1, 1C_892/2013 vom 1. April 2015 E. 2.1, 1C_221/2016 vom 10. Juli 2017 E. 4, 1C_321/2019 vom 27. Oktober 2020 E. 2.6; 1C_892/2013 vom 1. April 2015 E. 2.1). Das Bundesgericht bejahte die Planungspflicht etwa für UVP-pflichtige Biogasanlagen, die sich über eine Länge von 100 bzw. 90 Metern erstreckten und eine Höhe von 12 Metern aufwiesen, und im einen Fall mit Geruchs- und Lärmimmissionen verbunden war, damit eine Gesamtbetrachtung des Projekts mit der benachbarten Geothermieanlage beziehungsweise mit der Lage neben Schutzzonen erfolgen könne (BGer 1C_321/2019 vom 27. Oktober 2020 E. 2.6; 1C_164/2019 vom 20. Januar 2021 E. 5.2). Demgegenüber verneinte es eine Planungspflicht, wenn das konkrete Projekt bezüglich seiner Grösse im Rahmen der jeweiligen Zone bleibt (BGer 1C_221/2016 vom 10. Juli 2017 E. 4: «[] se situe dans les limites de la taille que peut atteindre un bâtiment agricole»).

5.1.3 Die Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse dient der Festlegung sachgerechter Standorte für öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen (Feldges/Barthe, a.a.O., S. 777). Sie ist eine der Nutzungszonen, in denen nach anderen Regeln als in den sogenannten Nummernzonen gebaut werden muss. Wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, wurden diese Regeln in den Materialien als «relativ verschieden» bezeichnet, da sie entweder «einfach oder aber so verschiedenartig [seien], dass sie sich einer allgemeinen Regelung» entzögen. Es werde daher ausgeschlossen, was schwer oder überhaupt nicht normierbar sei (angefochtener Entscheid E. 32; Ratschlag BPG, a.a.O., S. 63). Diese fehlende generelle Bestimmbarkeit zulässiger Bebauung und deren Abhängigkeit von der konkreten Zweckbestimmung im Einzelfall liegen dabei in der Natur der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse (Gsponer, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Diss. Zürich 1999, S. 129). Gleichzeitig wurde aber mit der neuen Regelung der Zone im kantonalen Bau- und Planungsgesetz neu vorgeschrieben, «dass Art und Mass der Nutzung entweder bei der Festsetzung der Zone oder später in einem gesetzmässigen Planungsverfahren festgelegt werden» müssten. Dem Gesetz könne dabei nicht entnommen werden, wie und was in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen gebaut werden dürfe. Obwohl wegen der Verschiedenartigkeit der öffentlichen Interessen und der Verhältnisse allgemeine Regeln nicht möglich seien, rechtfertige dies nicht, den Entscheid über die Art und das Mass der baulichen Nutzung in dieser Zone der Bauherrschaft zu überlassen. «Da es sich um eine Planungsaufgabe [handle, seien] die Planungsbehörden verpflichtet, die Rahmennutzungspläne durch Sondernutzungspläne und Vorschriften zu ergänzen, die dem konkreten Fall Rechnung» trügen (angefochtener Entscheid E. 32; Ratschlag BPG, a.a.O., S. 65 f.). Wie die Vorinstanz weiter zutreffend referiert hat, erwog der Gesetzgeber, «wie in der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse am zweckmässigsten gebaut werden [solle], hängt von den zu erfüllenden Aufgaben ab. [] Generelle Vorschriften [seien] daher wenig zweckmässig. Das aber [habe] zur Folge, dass die Grundstücksnutzung im Einzelfall im Verfahren der Zonenplanrevision oder einem vergleichbaren Planungsverfahren festgelegt werden [müsse]. Welches Verfahren den Anforderungen des Rechts und der Zweckmässigkeit am ehesten [entspreche, hänge] von der Art der beabsichtigten Nutzung

ab. Der Entwurf [zähle] deshalb nur die in Frage kommenden Varianten auf» (angefochtener Entscheid E. 32; Ratschlag BPG, a.a.O., S. 118 Fn. 75). Werde die Grundstücknutzung im Verfahren der Zonenplanung festgelegt, so sei zu beachten, dass der konkrete Verwendungszweck des Grundstücks im Zonenfestsetzungsbeschluss zwingend bezeichnet werden müsse. Dabei müsse auch hervorgehen, mit welchen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen sei (angefochtener Entscheid E. 33; Feldges/Barthe, a.a.O., S. 778). Das mit der Zuweisung zur Zone NöI verfolgte öffentliche Interesse muss genügend konkretisiert werden (BGE 1P.542/1992 vom 10. März 1995, E. 3a, in: ZBl 1996 S. 115, 116; Feldges/Barthe, a.a.O., S. 778; Gsponer, a.a.O., S. 124 f.).

5.2

5.2.1 Bezogen auf den vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt folgt daraus, dass die Pflicht zur konkretisierenden Planung im Rahmen einer Sondernutzungsplanung nicht schon aus der bundesrechtlichen Planungspflicht abgeleitet werden kann. Die projektierte Tennishalle sprengt aufgrund ihrer Ausdehnung sowie ihrer Auswirkungen auf die Umwelt den Rahmen der baulichen Nutzung in einer Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse offensichtlich nicht. Soweit sich das Verwaltungsgericht kürzlich auf die Planungspflicht gemäss Art. 2 RPG bezog und unter diesem Gesichtspunkt die Bestimmtheit eines Bebauungsplans prüfte (VGE VD.2019.102 vom 15. Mai 2020 E. 8.1.3), erfolgte diese Prüfung im Ergebnis bezogen auf die Frage, ob sich das Baubegehren auf eine nicht zonenkonforme Baute innerhalb der Bauzone richtete.

5.2.2 Auch eine grundsätzliche Verpflichtung, für jede öffentliche Baute oder Anlage jeweils einen Sondernutzungsplan zu schaffen, wird in der Literatur als unverhältnismässiger Planungs- und Zeitaufwand abgelehnt (Gsponer, a.a.O., S. 136).

5.2.3 Demgegenüber folgt eine Pflicht zur konkretisierenden Planung der projektierten Tennishalle vorliegend aus dem kantonalen Recht. Im bisherigen Zonenplan wurde die Zweckbestimmung der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interessen auf dem Sportplatz Schützenmatte im Geviert zwischen der Brennerstrasse, der Neubadstrasse, dem St. Galler-Ring und der General Guisan-Strasse nicht weiter bestimmt. Sie ergab sich ■ wie von der Vorinstanz zutreffend erwogen worden ist ■ allein aus der bisherigen Nutzung selbst.

Mit Regierungsratsbeschluss vom 30. Mai 2017 wurde über den Sportplatz Schützenmatte eine Planungszone gemäss Art. 27 RPG und § 116 f. BPG gelegt. Diesem Beschluss lag der Bericht zur öffentlichen Planaufgabe vom 18. Mai 2017 im Rahmen der «Zonenplanrevision Basel, Zweiter Ratschlag, Massnahmen zur Stärkung der Innenentwicklung» zugrunde. Entsprechend der bereits mit diesem Bericht umschriebenen Zweckbestimmung wurde das Areal Sportplatz Schützenmatte mit dem Beschluss des Grossen Rates vom 24. Juni 2020 der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse zugewiesen und gemäss Ziffer 34 des «Grossratsbeschlusses betreffend Zweckbestimmungen für Zonen für Nutzungen im öffentlichen Interesse (ausserhalb von Bebauungsplanperimetern)» wurde festgestellt, zulässig seien auf diesem Areal «Nutzungen im öffentlichen Interesse, die vorwiegend dem Bereich Sport sowie dem Bereich Sicherheit sowie dem Bereich Bildung, Betreuung und Kultur sowie dem Bereich Infrastruktur, Versorgung und öffentliche Verwaltung dienen. Weitere Nutzungen im öffentlichen Interesse sowie Mantelnutzungen, welche der Hauptnutzung dienlich sind, können zugelassen werden, sofern sie die Hauptnutzung nicht beeinträchtigen».

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass der Sportplatz Schützenmatte bereits heute der Ausübung vielfältiger sportlicher Aktivitäten dient. Diese schliessen sich am Ort ihrer jeweiligen Ausübung gegenseitig aus, stehen also, wie die Vorinstanz richtig ausgeführt hat, in einem gewissen Konkurrenzverhältnis zueinander. Weiter ist festzustellen, dass die projektierte Tennishalle in einem Bereich der Zone situiert wird, welcher bisher nicht für die Ausübung des Tennissports, sondern für andere Breitensportliche Betätigungen genutzt worden ist. Daraus folgt nicht nur, dass die Zweckbestimmung der Zone NöI auf dem Sportplatz Schützenmatte sehr weit gefasst wird und auch über den Bereich Sport hinaus Nutzungen umfasst, welche am Ort der streitgegenständlichen Tennishalle nicht vorgesehen wären. Mit den Erwägungen der Vorinstanz ist festzustellen, dass sich daraus zudem keine auch bloss impliziten Festsetzungen des jeweiligen Nutzungsmasses ergeben und somit hinsichtlich des zulässigen Nutzungsmasses ein entsprechender Planungsentscheid fehlt. Der Sportplatz Schützenmatte diente bisher gerade auch im Bereich der projektierten Tennishalle auch sportlicher Betätigung, für welche auf eine Bebauung mit Hochbauten weitgehend verzichtet werden konnte. Aus der neben weiteren möglichen Nutzungszwecken genannten Zweckbestimmung der Nutzungen im «Bereich Sport» kann daher im Fall des vorliegend streitgegenständlichen Areals in der Zone NöI anders als bei einer konkretisierteren Zweckbestimmung «Schule» oder etwa «Fussballstadion» bzw. «Sport- oder Mehrzweckhalle» nicht auf eine konkrete Bebauung an spezifischem Ort geschlossen werden, aus welcher wiederum implizite Schlüsse über das jeweilige Nutzungsmass auf dem Areal gezogen werden könnten. Daraus folgt auch, dass aus der benachbarten Bebauung für sich allein keine zureichende Vorgabe für das zulässige Bebauungsmass abgeleitet werden kann. Für das strittige Projekt mit seinen konkreten Dimensionen ist daher mit der Festlegung des Nutzungszwecks im Zonenfestsetzungsbeschluss mit Bezug auf das Nutzungsmass noch kein genügt konkretisierter Planungsentscheid erfolgt. Daran ändern auch die mit der Regelung des Lichteinfallswinkels in § 39 Abs. 2 BPG erfolgte Begrenzung des Nutzungsmasses nichts. Im Unterschied zu den übrigen, jeweils nach Massgabe der gesetzlichen Regelung des Masses der baulichen Nutzung gemäss §§ 5 ff. BPG bebaubaren Bauzonen, kommt in der Zone NöI Sportanlage Schützenmatte eine flächige Bebauung, wie sie vom Zonenplan nicht ausgeschlossen würde, aufgrund des mutmasslichen Willens der Planungsbehörde zum vornherein nicht in Frage beziehungsweise entspricht eine solche offensichtlich nicht der mit dem Zonenfestsetzungsbeschluss erfolgten Planungsentscheidung. Der Lichteinfallswinkel bestimmt daher das Nutzungsmass nur sehr beschränkt. Darin unterscheidet sich auch der vorliegend zu beurteilende Sachverhalt von anderen Zonen NöI, was die vom Rekurrenten 1 befürchtete präjudizielle Bedeutung dieses allein die streitgegenständliche Bebauung in der vorliegend betroffenen Zone NöI betreffenden Entscheides relativiert. Ob bereits mit dem Zonenplanbeschluss eine genügende Bestimmung des Nutzungsmasses erfolgt ist, ist mit Bezug auf jede Zone NöI bezüglich jedes konkreten Bauprojekts im Einzelfall konkret zu beurteilen.

Nicht anderes kann aus dem vom Rekurrenten 1 referierten Entscheid BGer 1C_55/2015 vom 9. September 2015 E. 3 abgeleitet werden. Das Bundesgericht hielt dort zwar fest, mit der Zuweisung in die Zone für öffentliche Bauten sei die dort streitgegenständliche Parzelle bereits dieser Zone und den dort geltenden Prinzipien unterstellt worden. Das damit zur Anwendung gelangende Baurecht sah aber explizit vor, dass die Nutzung und Volumetrie durch einen Gestaltungsplan definiert werden mussten.

Insgesamt muss daher mit der Vorinstanz der Schluss gezogen werden, dass die bisher implizite und mit dem Grossratsbeschluss vom 24. Juni 2020 nachgeholte Zweckbestimmung bezüglich der Zone NöI Sportplatz Schützenmatte für einen planerischen Beschluss im Sinne von § 39 Abs. 1 lit. a BPG, mit dem die Zweckbestimmung bereits mit dem Zonenfestsetzungsbeschluss vorgenommen wird, nicht genügt. Es bedarf daher, den Erwägungen der Vorinstanz folgend, für die projektierte Tennishalle eines weiteren planerischen Entscheides im Sinne von § 39 Abs. 1 lit. b oder c BPG.

5.2.4 Nicht gefolgt werden kann dem Rekurrenten 1, wenn er behauptet, mit diesem Ergebnis und den Erwägungen zur Frage der Erforderlichkeit einer weiteren Planungsentscheidung und der Prüfung, ob ein Festsetzungsbeschluss im Sinne von § 39 BPG eine ausreichende nutzungsplanerische Grundlage für ein Baubewilligungsbegehren sei, werde eine akzessorische Überprüfung der Zonenplanung und ihrer Vorschriften vorgenommen. § 39 Abs. 1 BPG sieht vor, dass die Nutzung von Grundstücken in der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse durch den Zonenplanbeschluss selber (lit. a), durch Bebauungspläne (lit. b) oder durch einen nachgelagerten Planungsbeschluss (lit. c) festgesetzt wird. Daraus folgt, dass mit dem Zonenplanbeschluss die Nutzung gerade nicht in jedem Fall in einem Umfang festgelegt wird, auf dessen Grundlage ein Bauvorhaben ohne weitere Planungsentscheidung realisiert werden kann.

6. Zonenkonformität

Bei dieser Sachlage könnte mit den Erwägungen der Vorinstanz letztlich offenbleiben, ob die projektierte Tennishalle in der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse zonenkonform erscheint. Angesichts der präjudiziellen Bedeutung des Entscheids werden im Folgenden im Sinne eines obiter dictum für einen allfällig weiteren Planungsprozess dennoch einige ergänzenden Ausführungen gemacht.

6.1 Nutzungen im öffentlichen Interesse erfolgen, wenn damit Aufgaben des modernen Leistungs- und Sozialstaats wahrgenommen werden. Dazu gehören auch Sportanlagen wie Tennisanlagen. Ob der Staat oder ein Privater Eigentümer ist, spielt keine Rolle (BGer 1C_310/2011 vom 10. November 2011 E. 2.4, mit Hinweis; Gebhardt/Meyer/Nertz/Piolino, a.a.O., S. 37, mit Hinweis). Voraussetzung ist dabei aber, dass die Anlage grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich ist. Allerdings ist es durchaus möglich, dass der öffentliche Zugang rechtlich oder faktisch (infolge Platzknappheit) eingeschränkt werden kann. Das Kriterium der Allgemeinzugänglichkeit bedeutet mithin nicht, dass eine Anlage, um im öffentlichen Interesse zu stehen, schlechthin jedermann zur Verfügung zu stehen hat. Es mag vielmehr zu genügen, dass der Beitritt als nutzungsberechtigtes Mitglied zu dem die Anlage betreibenden Club verhältnismässig günstig erscheint und die Anlage in beschränktem Umfang auch von Nichtmitgliedern benützt werden kann (BGer 1C_310/2011 vom 10. November 2011 E. 2.4, mit Hinweis auf BGer 1P.498/2000 vom 29. März 2001 und 1A.96/2002 vom 12. Februar 2003).

Ob diese Voraussetzung vorliegend bereits klar erfüllt wird, kann hier offenbleiben, gibt es doch selbst zwischen den Rekurrenten 1 und 2 unterschiedliche Auffassungen über die Gästeregelung (vgl. oben E. 4.2.1 und E. 4.2.2). Diesbezüglich ist aber zu berücksichtigen, dass die Tennisanlagen des Rekurrent 2 in der vorliegenden Zone NöI bereits bisher einer primär auf die Vereinsmitglieder bezogenen Nutzung gedient haben. Implizit ist damit diese Nutzung im Rahmen des Zonenfestsetzungsentscheides vom 24. Juni 2020 als

zonenkonform beurteilt worden. Ob dies allerdings für eine Erweiterung des auf diese Weise genutzten Perimeters der Sportanlage auch gelten muss, wäre zu prüfen. Dabei stellt sich aber die Frage, in welcher anderen Zone Tennisanlagen, welche neben den Indoorplätzen jeweils auch Outdoorplätze aufweisen sollten, nach Massgabe einer haushälterischen Bodennutzung verwirklicht werden können. Jedenfalls kann mit einem Bebauungsplan eine entsprechende Regelung zur Sicherstellung einer genügenden Allgemeinzugänglichkeit getroffen werden. Hierfür mag aufgrund der prognostizierten Auslastung, wie sie von der Rekursgegnerin und den Rekursgegnern 2 geltend gemacht wird (vgl. Vernehmlassung vom 15. Dezember 2020 E. 19), Raum bestehen.

6.2 Kame man zum Schluss, dass von einem Nutzungskonzept der Tennishalle ausgegangen werden muss, welches die Allgemeinzugänglichkeit nur ungenügend wahrt, so wäre zu prüfen, ob diesbezüglich mit einem Bebauungsplan von den Anforderungen der zonenrechtlichen Grundordnung abgewichen werden kann. Ein Bebauungsplan bildet eine gesetzliche Grundlage zur Erteilung von Baubewilligungen von Gebäuden und entspricht deshalb gerade nicht der baurechtlichen Grundordnung und damit den allgemeinen Vorschriften des Bau- und Planungsgesetzes. Gemäss § 101 BPG ist der Bebauungsplan ein Sondernutzungsplan, der für ein bestimmtes Gebiet eine bessere Bebauung als die baurechtliche Grundordnung oder die Koordination der Nutzungsplanung gewährleisten soll und den allgemeinen Regelungen vorgeht. Er gestattet nach Bedarf von der baurechtlichen Grundordnung abzuweichen (Ratschlag BPG, a.a.O., S. 79). Mit abweichenden Gestaltungsplaninhalten darf aber die planerisch und demokratische abgestützte Grundordnung nicht ihres Sinngehalts entleert werden (Pletscher, Der Gestaltungsplan i.e.S., Diss. Basel 2021, Rz. 461, mit Hinweis auf BGE 135 II 209 E. 5.2 S. 219 sowie BGer 1C_22/2020 vom 4. November 2020 E. 5.3; 1C_348/2019 vom 27. April 2020 E. 3.4, 1C_200/2018 vom 20. März 2019 E. 4.3.). Die Zulässigkeit von Abweichungen ergibt sich dabei aber primär aus dem kantonalen Recht (BGer 1C_22/2020 vom 4. November 2020 E. 5.3, mit Hinweis auf BGer 1C_222/2019 vom 4. September 2020 E. 5.1 sowie BGE 135 II 209 E. 5.6 i.f. S. 222). Vorliegend soll nicht von der auf den «Bereich Sport» gerichteten Zweckbestimmung gemäss dem Zonenplanbeschluss des Grossen Rates vom 24. Juni 2020 abgewichen werden. Mit der Begrenzung der Allgemeinzugänglichkeit wird vielmehr der begrenzten Kapazität der Halle entsprochen. Selbst wenn daher von einer Abweichung von der Grundordnung ausgegangen werden sollte, wäre diese mittels eines demokratisch legitimierten Bebauungsplans zulässig.

7. Sachentscheid und Kostenentscheid

7.1 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Rekurse abzuweisen sind.

7.2 Diesem Ausgang des Verfahrens entsprechend trägt der Rekurrent 2 die Gerichtskosten des Rekursverfahrens mit einer reduzierten Gebühr von CHF 1'500.■, einschliesslich Auslagen (§ 30 Abs. 1 VRPG). Dem Rekurrenten 1 werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Der bzw. den anwaltlich vertretenen Rekursgegnerin und -gegnern 2 ist aufgrund ihres Obsiegens eine Parteientschädigung zu entrichten. Da ihr Rechtsvertreter, C____, darauf verzichtet hat, dem Gericht eine Honorarnote einzureichen, ist die angemessene Parteientschädigung gerichtlich zu schätzen. Dabei erscheint aufgrund des Umfangs der Eingaben sowie unter Berücksichtigung des umfangreichen Aktenmaterials eine Parteientschädigung von pauschal CHF 5'000.■, einschliesslich Auslagen und zuzüglich Mehrwertsteuer, angemessen. Davon haben aufgrund der Anzahl ihrer Eingaben im verwaltungsgerichtlichen Verfahren und des dadurch verursachten Replikaufwandes der

Rekursgegnerschaft 2 der Rekurrent 1 CHF 2'000.■ und der Rekurrent 2 CHF 3'000.■ zu bezahlen.

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