Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.230/2005 /ast

Urteil vom 4. April 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann,
Reeb, Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. F._____,
7. G._____,
8. Stiftung H._____,
9. I._____,
10. K._____,
11. L._____,
12. M._____,
Beschwerdeführer,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Ralph van den Bergh,

gegen

N._____ AG,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Fürsprecher Dr. Peter M. Conrad,
Gemeinderat Schafisheim, 5503 Schafisheim, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Siegrist,
Regierungsrat des Kantons Aargau, Rechtsdienst, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Laurenzenvorstadt 9, 5001 Aarau,
Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 4. Kammer, Obere Vorstadt 40, 5000 Aarau.

Gegenstand
Teiländerung Bau- und Nutzungsordnung, Spezialzone "Zelgli" für ein Driving Center,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, 4. Kammer, vom 9. Mai 2005.

Sachverhalt:
A.
Die Stiftung für sicheres Autofahren betreibt in Veltheim ein Verkehrssicherheitszentrum, in dem Kurse für sicheres und ökologisches Fahren angeboten werden. Da die Grundstücke in Veltheim für die Kies-/ Mergelgewinnung benötigt werden, soll ein neues Verkehrssicherheitszentrum in Schafisheim, in der ehemaligen Kiesgrube "Zelgli", errichtet werden.

In einer ersten Ausbauphase sollen Übungspistenanlagen, ein dreigeschossiges Betriebsgebäude mit Kursräumen und beschränkter Gastronomie, eine Tankstelle, eine Fahrzeugwaschanlage sowie ein Werkhof mit zugehörigen Abstellplätzen errichtet werden. Das Baubewilligungsverfahren wurde am 8. September 2003 von der N._____ AG eingeleitet und ist seither sistiert.

Im nordwestlichen Bereich der Kiesgrube "Zelgli" wird noch einige Jahre lang Kies abgebaut. Anschliessend soll hier eine zusätzliche Piste sowie ein Retentionsbecken für die Wiederverwendung des Oberflächenwassers für die Beregnungsanlage erstellt werden (2. Ausbauphase).
B.
Am 18. November 2003 passte der Grosse Rat des Kantons Aargau den kantonalen Richtplan an. Er beschloss die Erweiterung des Siedlungsgebiets für ein Verkehrssicherheitszentrum in Schafisheim. Das bisher an diesem Standort im Richtplan vorgesehene "Freiluft- und Hallenstadion Projekt 2002" wurde gestrichen.
C.
Am 15. September 2003 legte die Gemeinde Schafisheim die Teiländerung Nutzungsplanung "Zelgli" öffentlich auf. Diese erfasst die Parzellen Nrn. 983, 1284 und 991, die sich bisher in der von einer Materialabbauzone überlagerten Landwirtschaftszone befanden. Der Materialabbau ist abgeschlossen und die Parzelle Nr. 991 bereits rekultiviert. Die drei Parzellen mit einer Fläche von insgesamt 87'784 m2 sollen neu der Spezialzone "Zelgli" zugewiesen werden.

Diese grenzt im Norden an die Aarauerstrasse (K247) und im Süden an die Alte Bernstrasse. Die Spezialzone wird von drei Seiten von Landwirtschaftszonen umgeben: Das Gebiet Gässliacker, das westlich der Kiesgrube Zelgli liegt und diese von der Wohn- und Gewerbezone Schafisheims trennt, soll bis 2008 rekultiviert werden. In östlicher Richtung befindet sich - ebenfalls in der Landwirtschaftszone - das Abbaugebiet "Hugstöck", welches voraussichtlich bis 2008 abgebaut sein wird und dessen Rekultivierung bis 2020 vorgesehen ist. Nördlich der Spezialzone "Zelgli", auf der anderen Seite der Aarauerstrasse, beginnt die Arbeitszone, die mit einer Materialabbauzone überlagert ist.

Gegen die geplante Nutzungsplanänderung erhoben u.a. A._____, C._____ und B._____, E._____ und D._____, G._____ und F._____, die Stiftung H._____, I._____, K._____ sowie M._____ und L._____ Einsprache.
D.
Am 12. Dezember 2003 nahm die Gemeindeversammlung Schafisheim die Teiländerung des Zonenplanes an, wies die Einsprachen ab und ergänzte die BNO-Bestimmungen der Gemeinde. § 5 BNO legt für die Spezialzone Zelgli eine Grünflächenziffer von 0.3 fest und teilt sie der Lärmempfindlichkeitsstufe III zu. § 12a BNO enthält die Zonenvorschriften für die Spezialzone Zelgli. Diese lauten:
1. Spezialzone Zelgli
Die Spezialzone Zelgli ist ausschliesslich für die Realisierung einer Verkehrsübungsanlage ("Driving Center Schafisheim") bestimmt. Die Anlage umfasst Übungspisten, Betriebsgebäude mit Kursräumen und beschränkter Gastronomie und weitere betriebsnotwendige Anlagen wie Tankstelle, Fahrzeugwaschanlage, Werkhof und dergleichen. Wohnungen sind nur für betrieblich an den Standort gebundenes Personal gestattet.
2. Zeitlich beschränkte Gültigkeit
Sofern für das Driving Center innert 5 Jahren ab Rechtskraft dieser Teilnutzungsänderung keine rechtskräftige Baubewilligung vorliegt, so gelten automatisch wieder die bisherigen Zonenbestimmungen (Landwirtschaftszone mit überlagerter Materialabbauzone).
3. Verhältnis zum Materialabbau
Die Abbau- und Rekultivierungsplanung "Zelgli" ist an die geplante Nutzungsänderung anzupassen. Wird das Driving Center nicht realisiert (vergl. Abs. 2), so wird die bisherige Nutzung gemäss Abbau- und Rekultivierungsplanung weitergeführt.
4. Betriebseinstellung; Wiederherstellung
Wird der Betrieb des Driving Center eingestellt, so ist die Anlage aufzuheben (Rückbau), das Gelände auf das Niveau der angrenzenden Umgebung aufzufüllen und für die landwirtschaftliche Nutzung herzurichten. Grundlage ist ein rechtskräftiger Wiederherstellungsplan.
5. Verkehrserschliessung

Das gesamte Driving Center ist gemeinsam mit dem Kiesgrubenbetrieb ausschliesslich über den bestehenden Verkehrsknoten K 247 (Aarauerstrasse) zu erschliessen (Fahrzeugverkehr). Eine Erschliessung von der Alten Bernstrasse ist nur für Fussgänger und Velos gestattet.
6. Einpassung; Immissionen
Die Anlage ist einwandfrei in die landschaftliche Umgebung einzupassen. Das Siedlungsgebiet darf nicht durch zusätzliche Immissionen beeinträchtigt werden (Lärm, Licht und dergleichen).
7. Höhenlage
Aus Gründen der Einpassung in die landschaftliche Umgebung und der Vermeidung von Immissionen gegenüber dem Siedlungsgebiet ist das Niveau der Anlage gegenüber dem Niveau der anschliessenden Umgebung (gewachsenes Terrain) um mindestens 6 m abzusenken.
8. Hochbauten Höhenlage
Die Hochbauten dürfen das Niveau der Umgebung (definiertes gewachsenes Terrain - vergl. Abs. 9) nicht überschreiten, ausgenommen in einem im Bauzonenplan festgelegten Streifen 90 m parallel zur K247. Die zulässige Überschreitung in diesem Streifen beträgt maximal 7.50 m. Massgebend ist der höchste Punkt der Bedachung, ausgenommen sind technisch bedingte betriebsnotwendige Dachaufbauten.
9. Hochbauten Lärmschutz
In dem im Bauzonenplan festgelegten Streifen 90 m parallel zur K247 dürfen keine lärmempfindlichen Räume zur K247 orientiert werden.
10. Definiertes gewachsenes Terrain
Das massgebende gewachsene Terrain ist im Bauzonenplan durch Höhenkoten ü.M. definiert.
11. Ökologische Ausgleichsflächen
Die Grün- und Freiflächen sind naturnah zu gestalten. Die Gestaltung hat den ökologischen Bedürfnissen der standorttypischen Arten und der grossräumigen Vernetzung ihrer Lebensräume Rechnung zu tragen. Der Betreiber der Verkehrsübungsanlage erstellt einen Umgebungsgestaltungs- und Unterhaltsplan, welcher zusammen mit dem Baugesuch und der Umweltverträglichkeitsprüfung vorzulegen ist.
12. Sicherheit
Am Rand der Anlage ist im Bereich der öffentlichen Strassen und Wege ein mindestens 2 m breites Sicherheitsbankett und eine Sicherheits-Leitplanke vorzusehen. Das Bankett ist mit Hecken zu bepflanzen, zudem ist das Areal mit einem 1.80 m hohen Zaun einzugrenzen.
13. Betriebszeiten
Der Gemeinderat erlässt ein Betriebsreglement. Es regelt die Betriebszeiten und weitere für den Betrieb der Anlage wesentliche Punkte. Änderungen kann der Gemeinderat vornehmen. Diese müssen öffentlich aufgelegt werden.
E.
Gegen die Teiländerung Nutzungsplanung "Zelgli" erhoben die Einsprecher am 1. März 2004 Beschwerde an den Regierungsrat des Kantons Aargau. Dieser wies die Beschwerden am 30. Juni 2004 ab. Gleichentags genehmigte er die Teiländerung Nutzungsplanung "Zelgli".
F.
Gegen den Regierungsratsentscheid erhoben die Einsprecher Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau. Dieses führte am 9. Mai 2005 eine Verhandlung mit Augenschein durch, in der es die Beteiligten anhörte und den zuständigen Kreisplaner und einen Vertreter der Denkmalpflege befragte. Mit Entscheid vom 9. Mai 2005 wies es die Beschwerde ab, auferlegte den Einsprechern die Verfahrenskosten von Fr. 10'505.– zu 4/5 und verpflichtete sie, der N._____ AG Parteikosten im Betrag von Fr. 13'774.75 zu ersetzen. Den Einsprechern wurden ihre Parteikosten im Umfang von 1/5 aus der Gerichtskasse ersetzt.
G.
Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid erheben die Einsprecher Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Sache zu neuer Beurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Der Kostenentscheid des Verwaltungsgerichts sei in jedem Fall aufzuheben und die Kosten der vorinstanzlichen Verfahren der N._____ AG (im Folgenden: die Beschwerdegegnerin) zu überbinden.
H.
Die Beschwerdegegnerin beantragt Abweisung der Beschwerde. Auch das Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau und die Gemeinde Schafisheim schliessen auf Beschwerdeabweisung. Das Verwal-

tungsgericht nimmt zu einigen Vorbringen der Beschwerdeführer Stellung, ohne formell einen Antrag zu stellen.
I.
Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) nimmt in seiner Vernehmlassung zu den umweltrechtlichen Einwänden der Beschwerdeführer Stellung. Es kommt zum Ergebnis, dass der Genehmigung der umstrittenen Nutzungsplanung keine Vorschriften des Umweltrechts des Bundes entgegenstehen und dass die Umweltverträglichkeitsprüfung ordnungsgemäss im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden könne.

Das Bundesamt für Raumplanung (ARE) äussert sich zur Rüge der Beschwerdeführer, die Planungsbehörden seien ihrer Pflicht zur Prüfung von Alternativstandorten nicht bzw. nicht in genügender Weise nachgekommen. Es vertritt die Auffassung, die von der Vorinstanz ergänzte Evaluation möglicher Alternativen sei genügend gewesen.
J.
In ihrer Replik vom 15. März 2006 halten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid über die Teiländerung der Nutzungsplanung "Zelgli" der Gemeinde Schafisheim. Nutzungspläne unterliegen grundsätzlich der staatsrechtlichen Beschwerde ans Bundesgericht (Art. 34 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [RPG; SR 700]). Sind allerdings im Nutzungsplan enthaltene, auf Bundesverwaltungsrecht abgestützte Anordnungen umstritten, oder wird das Fehlen solcher Anordnungen bemängelt, so ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig, sofern kein Ausschlussgrund gemäss Art. 99 ff. OG gegeben ist (BGE 123 II 88 E. 1a S. 91 mit Hinweisen). Insoweit stellt das Bundesgericht den Nutzungsplan einer Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG gleich.
1.1 Im vorliegenden Fall enthält § 12a BNO bereits konkrete Anordnungen zur Erschliessung, zur Höhenlage, zum Lärmschutz, den ökologischen Ausgleichsflächen und der Sicherheit des künftigen Verkehrssicherheitszentrums. Die Beschwerdeführer halten diese Anordnungen für ungenügend und rügen, die kantonalen Behörden hätten das Nutzungsplanungsverfahren zu Unrecht nicht als Leitverfahren für die Umweltverträglichkeitsprüfung aufgefasst. Die damit gerügte Verletzung von Bundesumweltrecht ist mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorzubringen.
1.2 In diesem Verfahren können auch die verfassungsrechtlichen Rügen der Beschwerdeführer (BGE 123 II 88 E. 1a/bb S. 92 mit Hinweis) sowie die mit dem Umweltschutzrecht sachnotwendig zusammenhängenden Planungsrügen beurteilt werden (BGE 121 II 72 E. 1f S. 77).
1.3 Die Beschwerdeführer sind als Eigentümer von Grundstücken in der näheren Umgebung der Kiesgrube Zelgli zur Beschwerde befugt (Art. 103 lit. a OG). Auf die rechtzeitig erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher einzutreten.
2.
Die Beschwerdeführer bestreiten die Berechtigung der Beschwerdegegnerin zur Teilnahme am bundesgerichtlichen Verfahren, wie schon am vorinstanzlichen Verfahren: Diese sei nicht Eigentümerin der betroffenen Grundstücke. Sie sei auch im Nutzungsplanungsverfahren weder als Antragstellerin noch als Verantwortliche für die Umweltverträglichkeitsprüfung aufgetreten; vielmehr sei das Projekt stets als Vorhaben der Stiftung für sicheres Autofahren dargestellt worden.
2.1 Der Regierungsrat hatte die Legitimation der Beschwerdegegnerin bejaht, weil diese Bauherrin des Bauprojekts "Driving Center Schafisheim" sei: Zwar werde das Driving Center von der Stiftung für sicheres Autofahren betrieben; die Anlage werde ihr jedoch von der Beschwerdegegnerin zur Verfügung gestellt.
2.2 Das Verwaltungsgericht stellte zusätzlich auf die Funktion des Nutzungsplanungsverfahrens als Leitverfahren für die Umweltverträglichkeitsprüfung 1. Stufe ab. Bereits im Nutzungsplanungsverfahren könnten deshalb verbindliche Anordnungen betreffend das projektierte Bauvorhaben getroffen werden, weshalb die Bauherrin als Adressatin derartiger Anordnungen zwingend am Verfahren beteiligt werden.
2.3 Dies ist aus bundesrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Die Beschwerdeführer teilen den Standpunkt des Verwaltungsgerichts, dass das Nutzungsplanungsverfahren UVP-Leitverfahren sei, und beanstanden, dass keine weitergehenden Anordnungen, beispielsweise zur vorsorglichen Emissionsminderung und zum Land-

schaftsschutz getroffen worden seien. Solche und andere umweltschutzrechtliche Anordnungen modifizieren das Bauvorhaben und berühren deshalb die Beschwerdegegnerin als Bauherrschaft.

Dem Einwand der Beschwerdeführer, wonach das Verwaltungsgericht tatsächlich keine weitergehenden umweltschutzrechtlichen Anordnungen getroffen habe, ist entgegenzuhalten, dass es für die Verfahrensbeteiligung nicht auf den - noch nicht feststehenden - Verfahrensausgang ankommen kann, sondern auf die potentielle Betroffenheit.
2.4 Aus den genannten Gründen ist die Beschwerdegegnerin auch als Gegenpartei im bundesgerichtlichen Verfahren zu betrachten. Diese ist zudem durch den Antrag auf Abänderung des vorinstanzlichen Kostenentscheids unmittelbar in eigenen Rechten berührt.
3.
Alle Beteiligten gehen davon aus, dass die Verkehrssicherheitsanlage der Umweltverträglichkeitsprüfung gemäss Art. 9 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01; USG) i.V.m. Art. 1 und Anhang Nr. 60.2 der Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; SR 814.011) unterliegt. Streitig ist jedoch, in welchem Verfahren diese Prüfung vorzunehmen ist.
3.1 Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, gemäss Art. 5 Abs. 3 UVPV müsse schon im Nutzungsplanungsverfahren eine vollständige Umweltverträglichkeitsprüfung (im Folgenden: UVP) durchgeführt werden. Im kantonalen Verfahren sei jedoch stets das Baubewilligungsverfahren als Leitverfahren betrachtet worden. Erst das Verwaltungsgericht habe das Nutzungsplanungsverfahren nachträglich zum UVP-Leitverfahren erklärt. Es habe die Umweltverträglichkeit jedoch nur partiell, im Hinblick auf die Aspekte Lärm und Luft, geprüft. Alle anderen Umweltaspekte seien ungeprüft geblieben. Im Übrigen habe das Verwaltungsgericht auch nicht über die für eine Heilung notwendige Kognition verfügt, sondern habe die Nutzungsplanung nur auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüfen können.
3.2 Soweit das massgebliche Verfahren - wie im vorliegenden Fall - im Anhang zur UVPV nicht bestimmt ist, wird es durch das kantonale Recht bezeichnet. Art. 5 Abs. 3 UVPV enthält dazu folgende Vorgaben: Die Kantone wählen dasjenige Verfahren, das eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermöglicht. Sehen die Kantone für bestimmte Anlagen eine Sondernutzungsplanung (Detailnutzungsplanung) vor, gilt diese als massgebliches Verfahren, wenn sie eine umfassende Prüfung ermöglicht.

§ 20 des Aargauer Dekrets über die Umsetzung des Umweltschutzrechts (Umweltschutzdekret, USD) vom 27. Oktober 1998 lautet:

Massgebliches Verfahren
1 Überlässt das Bundesrecht die Festsetzung des massgeblichen Verfahrens dem Kanton, wird die Umweltverträglichkeit in demjenigen Verfahren geprüft, in dem das Vorhaben öffentlich aufgelegt wird. Wird im Hinblick auf ein Vorhaben eine Nutzungsplanung durchgeführt, so erfolgt die erste Stufe der UVP bereits in diesem Verfahren. Für Nutzungspläne, die nur eine Freihaltung bezwecken, ist keine UVP erforderlich.
2 Wird das Vorhaben in mehreren Verfahren öffentlich aufgelegt, wird die UVP möglichst frühzeitig und in jedem Verfahren so weit durchgeführt, wie die Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt für den jeweiligen Entscheid bekannt sein müssen. Einwände gegen UVP-pflichtige Anlagen sind nur so weit zulässig, wie sie nicht im vorausgegangenen Verfahrensstadium vorgebracht werden konnten.
3 Auf eine mehrstufige UVP darf verzichtet werden, wenn in der ersten Stufe das Vorhaben im Hinblick auf das Umweltrecht bereits umfassend beurteilt werden kann.
Im vorliegenden Fall wurde sowohl die Teiländerung Nutzungsplanung "Zelgli" als auch das Baugesuch öffentlich aufgelegt. Gemäss § 20 USD war somit grundsätzlich eine zweistufige UVP durchzuführen, mit einer ersten Stufe im Nutzungsplan- und einer zweiten Stufe im Baubewilligungsverfahren. Diese Auffassung vertrat auch das Verwaltungsgericht: Aus E. 7a (S. 37) des angefochtenen Entscheids ergibt sich, dass es das Nutzungsplanungsverfahren nur für die 1. Stufe der UVP als Leitverfahren betrachtet, also keine einstufige UVP verlangt hat.
3.3 Zu prüfen ist im Folgenden, ob gemäss Art. 5 Abs. 3 UVPV bereits eine vollständige Umweltverträglichkeitsprüfung im Nutzungsplanungsverfahren hätte durchgeführt werden müssen.

Die "Spezialzone Zelgli" wurde ausschliesslich für die Realisierung der Verkehrssicherheitsanlage bestimmt;

insofern handelt es sich um eine Zonierung, die im Hinblick auf ein bestimmtes Projekt erfolgt ist, und deshalb als "Sondernutzungsplanung" bezeichnet werden kann. Art. 5 Abs. 3 UVPV verlangt jedoch zusätzlich, dass es sich um eine Detailplanung handelt, die bereits eine umfassende Prüfung der Umweltverträglichkeit ermöglicht.

Der Nutzungsplan legt den für die Verkehrssicherheitsanlage vorgesehenen Bereich "Zelgli" parzellenscharf fest und weist einen Streifen aus, in dem keine lärmempfindlichen Räume orientiert werden dürfen. Aus den dazugehörigen Zonenvorschriften (§§ 5 und 12a BNO) ergibt sich, dass die Anlage Übungspisten, Betriebsgebäude mit Kursräumen und Gastronomie sowie weitere betriebsnotwendige Anlagen wie Tankstelle, Autowaschanlage und Werkhof umfasst. Die verkehrsmässige Erschliessung der Anlage (über den bestehenden Verkehrsknoten K247) wird vorgegeben, und es wird vorgeschrieben, das Niveau der Anlage gegenüber dem Terrain der anschliessenden Umgebung um mindestens 6 m abzusenken, um die Anlage in die landschaftliche Umgebung einzupassen und Immissionen gegenüber dem Siedlungsgebiet zu vermeiden. Die Zonenvorschriften schreiben sodann eine naturnahe Gestaltung der Grün- und Freiflächen und eine grossräumige Vernetzung der Lebensräume standorttypischer Arten vor, und verlangen, dass zusammen mit dem Baugesuch ein Umgebungsgestaltungs- und Unterhaltsplan vorgelegt wird.

Danach enthalten die Zonenvorschriften bereits wichtige Rahmenbedingungen, nicht aber Details zur künftigen Gestaltung der Anlage. Insbesondere fehlen Vorgaben zu Anzahl, Form und Lage der Übungspisten; diese ergeben sich erst aus dem Baugesuch. Bei dieser Sachlage ermöglicht der Nutzungsplan für sich allein keine umfassende Prüfung der Auswirkungen der Anlage auf die Umwelt, weshalb die vollständige Umweltverträglichkeitsprüfung nicht zwingend schon auf der Stufe Nutzungsplanung durchzuführen war.

Zu diesem Ergebnis kommt auch das BAFU in seiner Vernehmlassung. Es vertritt die Auffassung, von Bundesrechts wegen könne die Umweltverträglichkeitsprüfung vollständig im Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden.

Wie es sich damit verhält, braucht im vorliegenden Fall nicht entschieden zu werden. Ist ein Sondernutzungsplan - wie im vorliegenden Fall - nicht detailliert genug, um eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung zu ermöglichen, regelt er aber bereits verbindlich gewisse umweltrelevante Fragen, wie beispielsweise den Standort, die Grösse oder die Erschliessung der Anlage, ist es zulässig und sinnvoll, ein zweistufiges UVP-Verfahren durchzuführen, wie dies in § 20 USD vorgesehen ist (vgl. unten E. 4 zur Frage, ob ein derartiger Nutzungsplan der Planungspflicht genügt).
3.4 Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, auch eine Umweltverträglichkeitsprüfung 1. Stufe sei im Nutzungsplanungsverfahren nicht oder jedenfalls nicht in genügender Weise vorgenommen worden.

Sieht das kantonale Recht eine mehrstufige Prüfung in verschiedenen Verfahrensschritten vor, so muss die Prüfung bei jedem Verfahrensschritt so weit durchgeführt werden, als die Auswirkungen des Projektes auf die Umwelt für den jeweiligen Entscheid bekannt sein müssen (Art. 6 UVPV; so auch § 20 Abs. 2 USD).
3.4.1 Aus den Akten ergibt sich, dass sich die Prüfung der Umweltverträglichkeit in der Phase der Nutzungsplanung auf den Voruntersuchungsbericht zum Umweltverträglichkeitsbericht (VUB) vom 26. Mai 2003 stützte. Dieser wurde von der Abteilung Umwelt des Baudepartements des Kantons Aargau als zuständiger Umweltschutzfachstelle des Kantons beurteilt. Die Abteilung kam in ihrem Bericht vom 21. Juli 2003 zum Ergebnis, dass der VUB die einzelnen Umweltbereiche für die Nutzungsplanung als derzeitiges Leitverfahren stufengerecht und in genügender Tiefe beschreibe und für die Stufe Nutzungsplanung nicht mehr überarbeitet werden müsse.

Dementsprechend stützte sich der Vorprüfungsbericht der Abteilung Raumentwicklung des Baudepartements zur Teiländerung der Bau- und Nutzungsordnung "Zelgli" vom 4. September 2003 auf den VUB und dessen Beurteilung vom 12. Juli 2003. Auch der Vorprüfungsbericht kommt zum Ergebnis, dass der VUB die einzelnen Umweltbereiche für die Nutzungsplanung als derzeitiges Leitverfahren in genügender Tiefe beschreibe, stufengerecht sei und die für die Entscheide über die Nutzungsplanung gestellten Anforderungen erfülle. Unter der Voraussetzung, dass die Angaben der Voruntersuchung und die Auflagen und Hinweise des Beurteilungsberichts der Abteilung für Umwelt im definitiven Projekt übernommen würden, stünden dem Bauvorhaben keine

unüberwindbaren Hürden entgegen (a.a.O., Ziff. 3.2.5). In der Folge äussert sich der Vorprüfungsbericht näher zu den Umweltaspekten Lärm, Licht, Naturschutzzonen/Naturobjekte und Wald und kommt zum Ergebnis, dass die vorgesehenen Zonenvorschriften sachgerecht seien.

Die öffentliche Auflage der Nutzungsplanänderung "Zelgli" erfolgte vom 15. September bis 14. Oktober 2003, zeitgleich mit der öffentlichen Auflage des Baugesuchs. Zusammen mit dem Baugesuch wurde auch der inzwischen fertiggestellte UVP-Hauptuntersuchungsbericht (im Folgenden: UVB) vom 5. September 2003 aufgelegt. Allerdings fehlte zum damaligen Zeitpunkt noch die Beurteilung des UVB durch die kantonale Umweltschutzfachstelle. Diese erfolgte erst am 27. April 2004, d.h. nach dem Beschluss der Gemeindeversammlung zur Nutzungsplanung "Zelgli" am 12. Dezember 2003.
3.4.2 Zu prüfen ist deshalb, ob der VUB und seine Beurteilung durch die kantonale Umweltschutzfachstelle vom 21. Juli 2003 als Unterlagen für die Umweltverträglichkeitsprüfung 1. Etappe im Nutzungsplanungsverfahren genügten.

Gemäss Art. 8 Abs. 2 UVPV genügen die Ergebnisse der Voruntersuchung als Bericht, wenn sich ergibt, dass keine erheblichen Auswirkungen zu erwarten sind. In der Praxis wird die Voruntersuchung, über den Wortlaut dieser Bestimmung hinaus, auch dann als Bericht anerkannt, wenn es sich um wenig komplexe Vorhaben handelt und die an sich erheblichen Auswirkungen ausreichend bekannt sind (Rausch/Keller, USG-Kommentar, N 114 zu Art. 9). Überträgt man diese Grundsätze auf die zweistufige UVP, so kann der Voruntersuchungsbericht für die UVP 1. Stufe genügen, wenn darin alle für den Nutzungsplanungsentscheid wesentlichen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt in der für den Planungsentscheid notwendigen Tiefe ermittelt worden sind.

Dies wurde sowohl von der Abteilung Umwelt als auch von der Abteilung Raumentwicklung des Baudepartements bejaht. Die Beschwerdeführer legen nicht dar, weshalb diese Beurteilung falsch sei. Dies ist auch nicht ersichtlich:

Für die Festlegung des Standorts der Verkehrssicherheitsanlage und ihrer Erschliessung waren vor allem die von der Anlage ausgehenden Lärm- und Luftemissionen bedeutsam. Diese wurden in der Voruntersuchung ausführlich behandelt (Ziff. 7.1 und 7.2, S. 31 - 43 mit zahlreichen Anhängen). Vergleicht man die entsprechenden Passagen des VUB und des UVB, so stimmen diese hinsichtlich der zu erwartenden Umweltauswirkungen weitgehend überein; letzterer enthält zusätzlich, entsprechend den vom Amt für Umwelt verlangten Ergänzungen (vgl. Bericht vom 21. Juli 2003 S. 2), emissionsbegrenzende Massnahmen während der Bauphase, Aussagen über die Heizungsanlagen der verschiedenen Gebäude und eine ausführlichere Beschreibung der den Lärmberechnungen zugrunde gelegten Parametern.

Der Einwand der Beschwerdeführer, im VUB sei noch davon ausgegangen worden, dass sämtlich Grenzwerte für Luft eingehalten werden könnten, trifft nicht zu: Schon im VUB (S. 34) wurde darauf hingewiesen, dass am Standort bei den Immissionswerten Ozon und Feinstaub Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte auftreten. In beiden Berichten (VUB und UVB) wurden jedoch die Emissionen der Verkehrssicherheitsanlage als gering bzw. die Veränderung gegenüber dem Ausgangszustand als nicht relevant bezeichnet.
Soweit die Beschwerdeführer rügen, andere Umweltaspekte, wie die Bereiche Boden, Grundwasser und Versickerung, Altlasten, Jagd und Fischerei sowie Landschaftsschutz seien nicht geprüft worden, ist auf die entsprechenden Kapitel des VUB und die Beurteilung der Abteilung Umwelt vom 21. Juli 2003 zu verweisen, die sich auch mit diesen Umweltauswirkungen befassen. Die Beschwerdeführer legen nicht dar, inwiefern in diesen Bereichen weitergehende Untersuchungen für die im Nutzungsplanungsverfahren zu treffenden Anordnungen notwendig gewesen wären.

Ob und inwiefern die für die Nutzungsplanung zuständigen Behörden aus dem VUB und seiner Beurteilung durch die Fachstellen die zutreffenden Folgerungen gezogen und die öffentlichen Interessen vollständig berücksichtigt und richtig gewichtet hat, ist weiter unten, im Zusammenhang mit den die Luftbelastung und den Landschaftsschutz betreffenden Rügen der Beschwerdeführer zu prüfen (vgl. unten, E. 5 und 6).
3.5 Die Beschwerdeführer rügen in diesem Zusammenhang eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil ihnen der vom Verwaltungsgericht beigezogene Bericht der Abteilung für Umwelt vom 27. April 2004 nicht im

Wortlaut eröffnet worden sei.

Dieser Bericht beurteilte den Hauptuntersuchungsbericht und betraf somit das Baugesuchsverfahren als Leitverfahren für die 2. Stufe der UVP. Er wurde vom Verwaltungsgericht lediglich beigezogen um sicherzustellen, dass sich aus dem Hauptuntersuchungsbericht und dessen Beurteilung durch die zuständige Instanz keine zusätzlichen umweltrelevanten Auswirkungen ergeben, die eine Anpassung oder Ergänzung der Zonierungsvorschriften erfordert hätten (vgl. Vernehmlassung des Verwaltungsgerichts, Ziff. 1.3).

Das Verwaltungsgericht verfügte am 13. April 2005 die Edition einer Reihe von Unterlagen, darunter auch Stellungnahmen des Baudepartements, Abteilung Umwelt, zum Umweltverträglichkeitsbericht. Mit Verfügung vom 29. April 2005 stellte das Verwaltungsgericht den Parteien die jeweiligen Übermittlungsschreiben zu, mit dem Hinweis, dass die Beilagen auf der Kanzlei des Verwaltungsgerichts eingesehen werden könnten. Aus dem Übermittlungsschreiben der Abteilung für Umwelt vom 20. April 2005 ging klar hervor, dass neben der Stellungnahme zur Voruntersuchung vom 21. Juli 2003 und der Beurteilung des Pflichtenhefts für eine technische Untersuchung (Altlasten) vom 30. Juli 2003 auch die Stellungnahme zum Umweltverträglichkeitsbericht vom 27. April 2004 eingereicht worden war. Bei dieser konnte es sich nur um die Beurteilung des Hauptuntersuchungsberichts handeln. Die Beschwerdeführer hätten die Möglichkeit gehabt, diesen Bericht auf der Kanzlei einzusehen und sich dazu am Augenschein vom 9. Mai 2005 zu äussern oder notfalls eine Fristverlängerung zu verlangen.

Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt somit nicht vor.
4.
Die Beschwerdeführer rügen ferner eine ungenügende Koordinierung des Nutzungsplanungs- und des Baubewilligungsverfahrens. Die inhaltliche Abstimmung beider Verfahren bezüglich der Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG; Art. 14 Abs. 1 UVPV) sei unterblieben und die für die Koordination notwendigen verfahrensleitenden Verfügungen (Art. 25a Abs. 2 lit. a RPG) seien nicht getroffen worden.
4.1 Art. 25a Abs. 1-3 RPG regelt die Koordination paralleler Bewilligungsverfahren. Diese Grundsätze sind auf das Nutzungsplanungsverfahren sinngemäss anwendbar (Art. 25a Abs. 4 RPG), d.h. die Nutzungsplanung muss mit Bewilligungen koordiniert werden, die bereits im Nutzungs- bzw. Sondernutzungsplanungsverfahren einzuholen sind. Nutzungsplan- und Baubewilligungsverfahren stehen dagegen auf verschiedenen Stufen des planerischen Stufenbaus (Richtplan - Nutzungsplan - Baubewilligung) und ergehen in der Regel zeitlich gestaffelt. Das Baubewilligungsverfahren dient der Abklärung, ob Bauten und Anlagen der im Nutzungsplan ausgedrückten räumlichen Ordnungsvorstellung entsprechen (Art. 22 RPG); es bezweckt die einzelfallweise Planverwirklichung (BGE 116 Ib 50 E. 3a S. 53 f.). Insofern ist die Baubewilligung zwangsläufig auf die Nutzungsplanung abgestimmt, während umgekehrt eine Abstimmung der Nutzungsplanung auf künftige Baubewilligungsverfahren in der Regel nicht möglich ist.
4.2 Fraglich ist jedoch, wie es sich verhält, wenn, wie im vorliegenden Fall, der Nutzungsplan im Hinblick auf ein konkretes Vorhaben abgeändert wird.

Grundsätzlich bestimmen die Kantone, wie das entsprechende Nutzungsplanungsverfahren auszusehen hat, insbesondere ob ein Rahmen- oder ein Sondernutzungsplan erlassen wird. Sie entscheiden auch, ob anschliessend ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchgeführt wird, oder bereits im Sondernutzungsplanungsverfahren alle Aspekte behandelt werden, so dass die Plangenehmigung zugleich die Baubewilligung enthält (Arnold Marti, Planungspflicht für grössere Vorhaben ausserhalb der Bauzonen - wegleitende Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 106/2005 S. 353 ff., insbes. S. 364 f.).

Erfolgt allerdings die Zonierung im Hinblick auf ein Vorhaben, das aufgrund seiner Ausmasse oder seiner Natur so bedeutende Auswirkungen auf die bestehende Nutzungsordnung nach sich zieht, dass es der Planungspflicht nach Art. 2 RPG unterliegt, so sind bestimmte Mindestanforderungen an die Nutzungsplanung zu stellen: Diese muss auf einer umfassenden Interessenabwägung beruhen, was voraussetzt, dass die wesentlichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt und auf die räumliche Umgebung bekannt sind. Dies wiederum bedingt, dass Art und Ausgestaltung des Projekts zumindest in den Grundzügen bekannt sind. Die wesentlichen umweltrelevanten Anordnungen müssen bereits auf Stufe Nutzungsplanung erlassen werden und dürfen nicht

ins Baubewilligungsverfahren verschoben werden (BGE 131 II 103 E. 3.3; S. 117 f.; 123 II 88 E. 2d S. 95; 120 Ib 436 E. 2d/bb S. 451 f. mit Hinweisen; Brandt/Moor, RPG-Kommentar, N 148 zu Art. 148).

Schliesslich kann die Festlegung eines zu wenig detaillierten Sondernutzungsplans, der die Ausgestaltung der Anlage ganz dem nachfolgenden Baubewilligungsverfahren überlässt, auch der im Planungsverfahren gebotenen Mitwirkung und Information der Bevölkerung (Art. 4 RPG) widersprechen, mit der Folge, dass die Planung nicht genügend demokratisch legitimiert ist.
4.3 Das Baudepartement betrachtete das Verkehrssicherheitszentrum von Anfang an als planungspflichtiges Vorhaben. In einem Schreiben der Abteilung Raumentwicklung vom 29. Januar 2003 betreffend Grundlagen und Hinweise (Ziff. 2.3 S. 3) regte es an, die neue Zone mit einer Sondernutzungsplanpflicht zu überlagern. Im Sondernutzungsplan könnten z.B. die Erschliessung, die Lage der Hochbauten und der ökologische Ausgleich festgelegt werden. Andernfalls wären die Zonenvorschriften in der allgemeinen Nutzungsplanung entsprechend differenziert auszugestalten.

In der Folge entschied man sich für die zweite Variante, d.h. für die Durchführung einer einzigen Planungsstufe mit ausführlichen Zonierungsvorschriften, gefolgt vom Baugenehmigungsverfahren. Dabei wurde eine enge Koordination aller für das Vorhaben nötigen Verfahren (Richtplananpassung, Nutzungsplanänderung und Baubewilligungsverfahren) angestrebt.

Schon im Vorfeld der Richtplananpassung fanden zahlreiche Besprechungen der Planer und Architekten der Beschwerdegegnerin mit Vertretern der Abteilung Raumentwicklung, anderer involvierten Abteilungen und mit Gemeindevertretern statt. Vom 7. April bis zum 7. Juni 2003 wurde ein öffentliches Mitwirkungsverfahren zur Anpassung des Richtplans durchgeführt. Nach Vorliegen des VUB und seiner Beurteilung durch die Abteilung Umwelt fanden weitere Besprechungen statt, um die Nutzungsplanung und die Zonierungsvorschriften zu überarbeiten und den Vorprüfungsbericht des Kantons vorzubereiten. Erst nach Vorliegen dieses Berichts verabschiedete der Regierungsrat die Botschaft an den Grossen Rat zur Anpassung des Richtplans.

Anschliessend wurde der Hauptuntersuchungsbericht (UVP 2. Stufe) ausgearbeitet. Der Gemeinderat von Schafisheim bestand von Anfang an auf einem Gesamtauflageverfahren, weshalb mit der öffentlichen Auflage der Nutzungsplanänderung zugewartet wurde, bis die Hauptuntersuchung und die daraus resultierenden, für die Baueingabe notwendigen Pläne vorlagen.

Nutzungsplanänderung und Baugesuch samt UVP (Hauptuntersuchungsbericht) wurden am 15. September 2003 gleichzeitig öffentlich aufgelegt. Insofern lagen im Zeitpunkt des Entscheids der Gemeindeversammlung Schafisheim über die Nutzungsplanänderung bereits die Baupläne vor, aus denen sich die genaue Lage und die Ausmasse der Übungspisten und der Betriebsgebäude des Verkehrssicherheitszentrums ergaben; die Umweltauswirkungen der Anlage waren nicht nur in dem für das Nutzungsplanungsverfahren erstellten Voruntersuchungsbericht ersichtlich, sondern es lag schon der Hauptuntersuchungsbericht vor. Diese Unterlagen waren auch den Beschwerdeführern bekannt, die sowohl gegen die Nutzungsplanänderung als auch gegen das Baugesuch Einsprache erhoben haben.

Sowohl die Richtplanfestsetzung als auch die Nutzungsplanänderung enthalten Auflagen und Massnahmen für das nachfolgende Verfahren: So wurde schon im Richtplanbeschluss festgehalten, dass die Erweiterung des Siedlungsgebiets ausschliesslich für ein Verkehrssicherheitszentrum erfolge und bei Nichtrealisierung dieses Zentrums aufzuheben sei. Dies wird in § 12a Abs. 1-4 BNO sichergestellt, wonach automatisch wieder die bisherigen Zonenbestimmungen (Landwirtschaftszone mit überlagerter Materialabbauzone) gelten, wenn das Verkehrssicherheitszentrum nicht innert 5 Jahren ab Rechtskraft der Teilnutzungsänderung realisiert wird. Auch bei Einstellung des Betriebs des Verkehrssicherheitszentrums muss die Anlage zurückgebaut, das Gelände aufgefüllt und für die landwirtschaftliche Nutzung wieder hergestellt werden.

Sodann enthalten die Zonierungsvorschriften wichtige Vorgaben für das Baubewilligungsverfahren, beispielsweise hinsichtlich der Verkehrserschliessung, der Höhenanlage der Anlage, ihrer Eingliederung in die Landschaft, der Orientierung der lärmempfindlichen Räume und der ökologischen Gestaltung von Grün- und Frei-

flächen.
4.4 Unter diesen Umständen liegt keine Verletzung des Koordinierungsgebots vor (vgl. dazu noch unten, E. 9.1 zur Koordination mit der Abbau- und Rekultivierungsplanung). Zu prüfen ist allerdings noch, ob - wie die Beschwerdeführer geltend machen - weitere Anordnungen zur Verminderung der Luftschadstoffemissionen und zum Schutz der Landschaft bereits auf Planungsstufe hätten erlassen werden müssen.
5.
Die Beschwerdeführer machen geltend, in Schafisheim seien die Grenzwerte für NOx und PM10 regelmässig überschritten. Diese Luftbelastung werde durch den Betrieb des Verkehrssicherheitszentrums noch beträchtlich zunehmen. Die Beschwerdeführer stützen sich auf den Bericht der Abteilung Umwelt vom 27. April 2004, wonach die Emissionen im Perimeter 1 (d.h. am Projektstandort "Zelgli") um 36 % bei den NOx- und um 29 % beim Feinstaub zunehmen. Auf das ganze Gemeindegebiet gesehen nähmen die Emissionen von NOx um 1.4 % und beim Feinstaub um 0.2 % zu.
5.1 Das BAFU kommt in seiner Vernehmlassung zum Ergebnis, dass die Immissionsgrenzwerte für PM10 im fraglichen Gebiet höchstens leicht überschritten und die Immissionsgrenzwerte für NOx voraussichtlich eingehalten werden. Nach Auffassung des BAFU erzeugt das Projekt keine Emissionen, die den Massnahmenplan zur Luftreinhaltung präjudizieren, weshalb der angefochtene Nutzungsplan aus Sicht des Luftreinhalterechts genehmigt werden könne.
5.2 Diese Einschätzung des BAFU wird durch den VUB bzw. den UVB bestätigt.
Danach beträgt die Zunahme der Emissionen durch den Verkehr des Verkehrssicherheitszentrums auf dem übergeordneten Verkehrsnetz (Perimeter 2, umfassend die Aarauerstrasse Ost und West mit 750 m bzw. 600 m Länge und ein Teilstück der A1 von 1.35 km Länge) weniger als 1 % der Emissionen des gesamten Strassenverkehrs. Die Veränderung gegenüber dem Ist-/Ausgangszustand wird deshalb als nicht relevant eingeschätzt (UVB S. 36).

Im engeren Perimeter 1 (Kiesgrube "Zelgli"), werden nach der 1. Ausbauphase (Zustand Ze1) pro Tag ca. 1.4 kg NOx und 0.06 kg Partikel emittiert (UVB S. 36 und Anh. UVB Beilagen 2 und 3); nach der 2. Ausbauphase (Zustand Ze2, im UVB berechnet für das Jahr 2010) werden die Emissionen pro Tag knapp 2 kg NOx und 0,07 kg Partikel betragen (UVB S. 36 und Anh. UVB Beilagen 4 und 5). Dies ist weniger als die bisherigen Emissionen durch den Betrieb der Kiesgrube (3,8 kg/d NOx und 0.2 kg/d Partikel; vgl. UVB S. 34 und Anh. UVB Beilagen 1 und 6), weshalb der UVB im engeren Perimeter einen Rückgang der Emissionen von -48 % (NOx) und -65 % (Partikel) prognostiziert (Anh. UVB Beilage 1).

Aufgrund der technischen Entwicklung der Verbrennungsmotoren prognostiziert der UVB für das Jahr 2010 (Endzustand Ze2) auch für den Perimeter 2 (Aarauerstrasse und Autobahn A1) einen Rückgang der Gesamtemissionen um 18 % (NOx) bzw. 30 % (Partikel) (vgl. Anh. UVB Beilage 1). Die Emissionen des Verkehrssicherungszentrums betragen zu diesem Zeitpunkt 2.7 % (NOx) bzw. 4.4 % (Partikel) der Gesamtemissionen des Perimeters 2 (vgl. Anh. UVB Beilage 1).

Insofern ist die in der Beurteilung der Abteilung Umwelt vom 27. April 2004 erwähnte und von den Beschwerdeführern beanstandete beträchtliche Zunahme der Emissionen im engeren Perimeter (+ 36 % bei NOx und + 29 % beim Feinstaub) nicht nachvollziehbar. Auf Anfrage der Beschwerdegegnerin hat denn auch der Verfasser des Berichts bestätigt, dass es sich um einen Fehler handle; richtigerweise müsse es heissen, "Die NOx-Belastung nimmt um 48 % ab, die PM10- Belastung nimmt um 65 % ab" (vgl. Schreiben des zuständigen Sachbearbeiters der Abteilung Umwelt vom 5. Oktober 2005).
Dagegen wenden die Beschwerdeführer ein, dass der Kiesgrubenbetrieb nicht aufgegeben, sondern gemäss Abbauplan im gleichen Gebiet verlegt werde, weshalb zu den bestehenden Emissionen eine weitere Schadstoffquelle hinzukomme, was logischerweise den Ausstoss vergrössern müsse.
Aus dem angefochtenen Entscheid (S. 14) ergibt sich jedoch, dass der Kiesabbau sowohl im Gebiet Zelgli als auch in den angrenzenden Gebieten Gässliacker und Hugstöck bis 2008/2010 beendet sein wird. Insofern betrifft die Verlagerung des Kiesabbaus nicht den engeren Perimeter 1, sondern allenfalls den Perimeter 2. In diesem weiteren Perimeter beruht der im UVB prognostizierte Rückgang der Emissionen bis 2010 jedoch in erster Linie auf dem Rückgang der Strassenverkehrsemissionen dank verbesserter Motorentechnik. An dieser Prognose würde sich auch unter Berücksichtigung der Emissionen eines allfälligen Kiesabbaus, beispielsweise

in der zwischen Aarauerstrasse und Autobahn liegenden Materialabbauzone, wenig ändern.
5.3 Zusammenfassend sind die vom Betrieb des Verkehrssicherheitszentrums zu erwartenden NOx- und Partikelemissionen nicht erheblich. Es ist nicht zu erwarten, dass sie zu einer spürbaren Erhöhung der Luftbelastung im Siedlungsgebiet von Schafisheim führen.

Das Verwaltungsgericht hat als emissionsmindernde Massnahme den verstärkten Einsatz von Simulatoren bei der Ausbildung geprüft. Es kam allerdings zum Ergebnis, dass diese Massnahme - die bereits im UVB als Projektbestandteil vorgesehen ist (vgl. UVB S. 37 Ziff. 7.1.6) - keine namhafte Minderung der Umweltbelastung bewirken werde (angefochtener Entscheid S. 41 f.). Unter diesen Umständen durfte davon abgesehen werden, diese Massnahme bereits auf Stufe Nutzungsplanung anzuordnen.

Nach dem Gesagten kann den Planungsbehörden auch nicht vorgeworfen werden, den Umweltfaktor Luft bei ihrer Interessenabwägung ausser Acht gelassen oder erheblich unterschätzt zu haben.
6.
Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, die von der Abteilung für Umweltschutz geforderten Auflagen bezüglich der Landschaftsverträglichkeit seien willkürlich nicht beachtet worden.

In ihrer Beurteilung vom 27. April 2004 verlangte die Umweltschutzfachstelle, die Massnahmen zur landschaftlichen Einpassung der Anlage seien so zu überarbeiten, dass dem gesamten Landschaftsausschnitt, in welchem das Grubengelände bzw. das Verkehrssicherheitszentrum einsehbar sei und zu Veränderungen führe, Rechnung getragen werde. Dabei seien Massnahmen wie die Pflanzung von hochstämmigen Einzelbäumen, Baumreihen, Hecken, auch auf Flächen zu treffen, die nicht unmittelbar an das Grubengelände angrenzen.
Diese Anträge betreffen jedoch nicht das Nutzungsplanungsverfahren, sondern den in § 12a Abs. 11 BNO vorgesehenen Umgebungsgestaltungsplan, der zusammen mit dem Baugesuch vorgelegt werden muss. Sie sind inzwischen von der Beschwerdegegnerin in einem Plan "Flora/Fauna, Ökologische Ausgleichsplanung auf Nachbarparzellen" umgesetzt worden, der in Zusammenarbeit mit dem Amt für Umwelt erstellt worden ist.

Die Beschwerdeführer sind allerdings der Auffassung, dass Massnahmen, die fremdes Grundeigentum betreffen, im Baubewilligungsverfahren nicht angeordnet werden könnten. Die Massnahmen zur landschaftlichen Einpassung der Anlage wie auch die vorgesehenen ökologischen Ausgleichsmassnahmen (z.B. Kleintierdurchlässe) hätten deshalb schon im Rahmen der Nutzungsplanung vorgesehen werden müssen.

Dies trifft jedoch nur zu, sofern Massnahmen gegen den Willen der Grundeigentümer getroffen werden sollen. Davon kann im vorliegenden Fall nicht ausgegangen werden: Es wird Aufgabe der Beschwerdegegnerin sein, die für die Verwirklichung der verlangten Massnahmen erforderlichen privaten Rechte zu beschaffen, sei es durch die Begründung von Dienstbarkeiten, sei es durch Kauf der entsprechenden Parzellenteile. Wie die von der Beschwerdegegnerin eingereichten Unterlagen belegen, sind dabei keine unüberwindlichen Hindernisse zu erwarten.
7.
Die Beschwerdeführer rügen ferner, dass keine seriöse Prüfung von Alternativstandorten vorgenommen worden sei.
7.1 Der Regierungsrat legte in seiner Botschaft zur Richtplananpassung wie auch in seinem Genehmigungsentscheid (Ziff. 3.1.3 S. 2) dar, dass verschiedene Standorte für das Verkehrssicherheitszentrum geprüft worden seien. Auf Grund der zentralen Lage im Kanton, der guten Erschliessung von der Autobahn her, der geringen Beeinträchtigung von Siedlungen durch den Besucherverkehr, der kurzfristigen Verfügbarkeit der Parzellen und der relativen Nähe zur bestehenden Anlage in Veltheim eigne sich der Standort in Schafisheim besonders gut für diese Anlage und schneide in Abwägung der genannten Kriterien gegenüber den übrigen Standorten am besten ab. Durch die Möglichkeit, in die Grube hineinzubauen (ca. 7 m unter Niveau), könnten die optischen wie auch die akustischen Fragen sehr gut gelöst werden, und eine wesentliche Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes der freien Landschaft verhindert werden. Die Zufahrt führe nicht durch Dorfzentren, sondern direkt ab der Autobahn über die Kantonsstrasse. Die Siedlungserweiterung entstehe auf einer Fläche, auf der durch den Materialabbau der natürlich gewachsene Boden nicht mehr bestehe; somit würden keine hochwertigen, landwirtschaftlichen Böden beansprucht.

7.2 Das Verwaltungsgericht beanstandete im angefochtenen Entscheid (S. 29/30), dass den Erwägungen des Regierungsrats nicht entnommen werden könne, welche Alternativstandorte geprüft und aus welchen Gründen sie verworfen worden seien. Das Verwaltungsgericht holte deshalb einen Amtsbericht des Baudepartments, Rechtsabteilung, zur Standortevaluation ein.

Daraus ergibt sich, dass die Bauherrschaft vor Beginn der Planungen Kontakt mit der Abteilung Raumentwicklung aufnahm, um Standortmöglichkeiten, insbesondere in bestehenden Materialabbaustellen, zu klären. Ihr sei eine Liste von möglichen Standorten angegeben worden. Davon seien drei von der Beschwerdegegnerin weiter verfolgt worden: Schafisheim, Sisseln/Münchwilen und Bremgarten. Zu diesen Standorten habe die Abteilung Raumentwicklung des Baudepartements mit Schreiben vom 23. Januar 2003 Stellung genommen. Damals habe sie sich kritisch zu den Standorten Sisseln/Münchwilen und Bremgarten geäussert, weil beide Gebiete gemäss kantonalem Richtplan Industrie- und Gewerbestandorte von regionalem Interesse seien; die Freigabe dieser vorrangigen Industrie- und Gewerbestandorte für ein Verkehrssicherheitszentrum stehe daher den Interessen des Richtplans entgegen und müsse besonders begründet werden. Zudem grenze das Areal in Bremgarten direkt an eine Wohnzone, weshalb namentlich Lärmprobleme zu lösen gewesen wären. Im Amtsbericht wird zusätzlich auf Probleme der Erschliessung beider Standorte hingewiesen.

Das Verwaltungsgericht hielt die Beurteilung für sachgerecht und ausreichend (angefochtener Entscheid S. 32 oben).
7.3 Die Beschwerdeführer rügen, dass bei der Evaluation die Nachteile des Standorts Schafisheim aus lufthygienischer Sicht nicht berücksichtigt worden seien.

Nach dem oben (E. 5) Gesagten tragen die Emissionen des Verkehrssicherheitszentrums jedoch nur unwesentlich zur Luftverunreinigung im Gebiet Schafisheim bei. Insofern kommt diesem Faktor keine ausschlaggebende Bedeutung zu. Der weit überwiegende Teil der Luftbelastung ist auf den schon bestehenden Strassenverkehr, namentlich der Autobahn A1, zurückzuführen. Die Nähe des Standorts Schafisheim zur Autobahn wurde jedoch von allen Behörden als Vorteil gewertet, da die meisten Lehrgänge des Verkehrssicherheitszentrums mit dem eigenen Auto absolviert werden, die Kursteilnehmer also mit dem Auto anreisen müssen.

Die Beschwerdeführer setzen sich mit den übrigen für den Standort Schafisheim sprechenden Vorteilen nicht auseinander und legen nicht dar, inwiefern andere Standorte günstiger wären.
7.4 Wie das ARE in seiner Vernehmlassung zutreffend darlegt, ist überdies zu berücksichtigen, dass die Zone "Zelgli" im Norden unmittelbar an die Arbeitszone von Schafisheim und damit an die Bauzone angrenzt. Insofern sind die Anforderungen an die Evaluation von Alternativstandorten niedriger, als wenn eine isolierte Spezialzone abseits der Bauzonen geschaffen werden soll.
7.5 Nach dem Gesagten war das Verwaltungsgericht nicht verpflichtet, die Nutzungsplanung wegen ungenügender Evaluation von Alternativen aufzuheben.
8.
Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung von Art. 15 Abs. 1 lit. b RPG, weil die Grösse der Spezialzone nach den Dimensionen der Kiesgrube und nicht nach den betrieblichen Bedürfnissen der Anlage ausgerichtet worden sei. Dies belege auch die Etappierung des Bauvorhabens: Wenn die zweite Etappe ausschliesslich organisatorisch, aufgrund des noch notwendigen Materialabbaus, begründet wäre, müsste erklärt werden, weshalb das Verkehrssicherheitszentrum schon in der 1. Etappe funktionieren könne. Als Indiz für das Bestehen von Überkapazitäten werten die Beschwerdeführer auch den Umstand, dass am Alternativstandort in Bremgarten etwa ein Drittel weniger Fläche zur Verfügung gestanden hätte.
8.1 Es erscheint fraglich, ob es sich bei der Sondernutzungszone "Zelgli", die ausschliesslich für die Errichtung eines Verkehrssicherheitszentrums ausgewiesen wurde, überhaupt um eine Bauzone handelt, auf die Art. 15 lit. b RPG anwendbar ist (vgl. Gian Schmid, projektbezogene Nutzungsplanung im Gebiet ausserhalb der Bauzonen, Diss. Zürich 2000, S. 217 f.). Massgeblich ist jedenfalls nicht der allgemeine Bedarf an Bauland der nächsten 15 Jahre, sondern wie viel Raum für die Tätigkeit benötigt wird, die in der Spezialzone verwirklicht werden soll (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. a RPV).
8.2 Für den Raumbedarf einer Verkehrssicherheitsanlage gibt es keine feste Grösse; dieser hängt vielmehr von Art und Anzahl der Kurse sowie der Zahl der Kursteilnehmer ab. Diese Parameter werden grundsätzlich vom

Betreiber der Anlage bestimmt. Sodann liegt es im Ermessen der Gemeinde als Planungsbehörde, ob sie den Raumwünschen des Betreibers vollständig entspricht oder eine kleinere Fläche für ausreichend erachtet.

Dabei darf, entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer, nicht von der Fahrpisten- auf die Gesamtnutzungsfläche geschlossen werden: Letztere enthält neben den betriebsnotwendigen Gebäuden und Anlagen auch Böschungen, Grünflächen und ökologische Ausgleichsflächen. Schon im Richtplan wurde die Ausrichtung der Anlage nach ökologischen Kriterien verlangt, um die Auswirkungen auf die Lebensräume von Tieren und Pflanzen sowie die Biodiversität mindestens neutral oder sogar positiv zu halten (vgl. Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 10. September 2003, Ziff. 5.2 S. 8 und Ziff. 6 S. 9 Auflage Nr. 5). Insofern war die Gemeinde nicht nur berechtigt sondern verpflichtet, eine grössere Zone auszuweisen, als für die Erstellung der Fahrpisten benötigt wird.

Die von der Beschwerdegegnerin vorgelegten Vergleichszahlen belegen, dass das Verkehrssicherheitszentrum in Schafisheim in der ersten Ausbauphase über eine Gesamtnutzungsfläche von 56'505 m2 und eine Fahrpistenfläche von 26'436 m2 verfügen wird; diese Flächen liegen knapp über denjenigen der bestehenden Anlage in Veltheim.

Die 2. Ausbauetappe, nach Beendigung des Kiesabbaus im nordwestlichen Bereich, ist noch nicht projektiert. Vorgesehen ist die Erstellung einer zusätzlichen Piste, um neu auch Sicherheitsfahrtrainings in der Steigung und im Gefälle anbieten zu können, sowie die Erstellung eines Retentionsbeckens zur Wiederverwendung des anfallenden Oberflächenwassers für die Beregnungsanlage (vgl. UVB S. 19). Auch nach der 2. Ausbauphase bleibt jedoch die Gesamtnutzungsfläche unterhalb derjenigen des bestehenden Verkehrssicherheitszentrums des TCS in Betzholz.
8.3 Nach dem Gesagten kann die Anlage jedenfalls nicht als offensichtlich überdimensioniert betrachtet werden, weshalb der Gemeinde kein Ermessensmissbrauch vorgeworfen werden kann.
9.
Schliesslich erheben die Beschwerdeführer verschiedene Rügen im Zusammenhang mit der Abbaubewilligung.
9.1 Sie machen geltend, die Nutzungsplanänderung hätte mit dem für das ganze Materialabbaugebiet geltenden Gesamtabbauplan vom 31. Mai 1995 koordiniert werden müssen. Die Abbaubewilligung werde durch die Nutzungsplanänderung teilweise aufgehoben, beispielsweise im Hinblick auf die Rekultivierungspflicht und die finanzielle Sicherstellung der Rekultivierung. Dennoch sei nie geprüft worden, ob das vorliegende Projekt mit den Auflagen der seinerzeitigen Abbaubewilligung verträglich sei.

§ 12a Abs. 3 BNO regelt das Verhältnis zum Materialabbau. Danach ist die Abbau- und Rekultivierungsplanung "Zelgli" an die geplante Nutzungsänderung anzupassen. Wird das Verkehrssicherheitszentrum dagegen nicht realisiert, so ist die bisherige Nutzung gemäss Abbau- und Rekultivierungsplanung weiterzuführen.

Der Fortbestand der Abbau- und Rekultivierungsplanung hängt somit davon ab, ob die Baubewilligung innert der in § 12a Abs. 2 BNO vorgeschriebenen Frist erteilt werden kann. Ist dies der Fall, so wird die Kiesgrube Zelgli nicht mehr vollständig, sondern nur noch auf eine Tiefe von 6-9 m aufzuschütten sein; die in der Abbaubewilligung vorgeschriebenen ökologischen Ausgleichsmassnahmen werden im Bereich Zelgli durch diejenigen des Umgebungsgestaltungsplans ersetzt werden. Eine entsprechende Anpassung der Abbaubewilligung wird jedoch erst im Baubewilligungsverfahren möglich sein. In diesem Verfahren wird auch zu klären sein, inwiefern die für die Sicherstellung der Rekultivierung geleisteten finanziellen Sicherheiten freigegeben bzw. eine Sicherstellung für den allfälligen Rückbau der Verkehrssicherheitsanlage verlangt wird. Es ist nicht zu beanstanden, wenn diese Einzelheiten nicht schon im Nutzungsplanungsverfahren festgelegt worden sind.
9.2 Die Beschwerdeführer rügen auch eine Verletzung von Treu und Glauben: Im Zusammenhang mit den damals erteilten Abbaubewilligungen seien Vereinbarungen zwischen ihnen und den Bewilligungsnehmern geschlossen worden, in denen konkrete Zusagen, insbesondere im Hinblick auf die Rekultivierung, gemacht worden seien. Auch wenn die Vergleiche nicht in den gerichtlichen Abschreibungsbeschluss aufgenommen worden seien und es sich nicht um Zusagen des Gemeinwesens selbst handle, so hätten diese Vereinbarungen doch mindestens bei der Abwägung der privaten Interessen berücksichtigt werden müssen.

Nachdem unbestrittenermassen keine Zusicherung des für die Nutzungsplanung zuständigen Gemeinwesens vorliegt, durften die Beschwerdeführer nur im Rahmen von Art. 21 RPG auf die Beständigkeit der bisherigen Nutzungsordnung (Materialabbauzone und Landwirtschaftszone) und den damit zusammenhängenden Bewilligungen und Vereinbarungen vertrauen. Das Verwaltungsgericht hat ausführlich dargelegt, dass die Nutzungsplanänderung aufgrund veränderter tatsächlicher Verhältnisse, 10 Jahre nach der letzten Teilrevision des Bauzonen- und Kulturenplans, zulässig war. Dies wird auch von den Beschwerdeführern nicht mehr bestritten. Aus den unter der früheren Nutzungsordnung abgeschlossenen privatrechtlichen Vereinbarungen können die Beschwerdeführer keinen weitergehenden Anspruch auf Planbeständigkeit ableiten.

Das Interesse an einer Rekultivierung der Kiesgrube Zelgli zur Landwirtschaftszone wurde im Nutzungs- und im Richtplanverfahren berücksichtigt. Damit sind auch die privaten Interessen der Anlieger an der Wiederauffüllung und Rekultivierung der Kiesgrube in die Interessenabwägung eingeflossen. In der Gesamtbeurteilung wurde jedoch den für die Errichtung der Verkehrssicherheitsanlage an diesem Standort sprechenden Interessen der Vorzug gegeben (vgl. Beschwerdeentscheid des Regierungsrats E. 15b S. 17 f. und Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 10. September 2003 E. 5 S. 5-9)

Nach dem Gesagten liegt keine Verletzung von Treu und Glauben vor. Es kann deshalb offen bleiben, ob und inwiefern die Vertrauensposition der Beschwerdeführer durch den im Richtplan 1995 festgelegten Standort für ein Freiluft- und Hallenstadion im Gebiet "Zelgli" beeinflusst worden ist.
10.
Die Beschwerdeführer beantragen, der Kostenentscheid des Verwaltungsgerichts sei in jedem Fall, d.h. unabhängig vom Ausgang des Verfahrens, aufzuheben und die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens der Beschwerdegegnerin zu überbinden. Sie stützen diesen Antrag jedoch ausschliesslich auf die fehlende Legitimation der Beschwerdegegnerin. Hierfür kann auf das oben (E. 2) Gesagte verwiesen werden. War die Beschwerdegegnerin danach berechtigt, am verwaltungsgerichtlichen Verfahren als Partei teilzunehmen, besteht kein Grund, den Kostenentscheid des Verwaltungsgerichts abzuändern.
11.
Nach dem Gesagten erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer gebühren- und entschädigungspflichtig (Art. 156 und 159 OG). Die Gemeinde Schafisheim hat als obsiegende Behörde keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführer haben die private Beschwerdegegnerin mit Fr. 3'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Gemeinderat Schafisheim, dem Regierungsrat (Rechtsdienst) und dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 4. Kammer, sowie dem Bundesamt für Umwelt und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 4. April 2006
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: