Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.159/2001 /bie

Urteil vom 12. Februar 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller, Merkli,
Gerichtsschreiber Häberli.

Stiftung A._____, Beschwerdeführerin,

gegen

B._____ AG, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Fürsprecher Albert Känzig, Kapellenstrasse 28, 3001 Bern,
Regierungsrat des Kantons Aargau, Staatskanzlei, 5000 Aarau.

Art. 9, 27, 29 Abs. 2 BV (Verlängerung einer Konzession zur Nutzung von Mineralthermalwasser),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 9. Mai 2001.

Sachverhalt:
A.
Am 15. März 1927 erteilte der Grosse Rat des Kantons Aargau der Einwohnergemeinde C._____ die (exklusive) Konzession zur Wiedererschliessung und Ausbeutung einer Mineral- und Thermalquelle in C._____. Die Konzession wurde für 75 Jahre erteilt, wobei der Konzessionärin das Recht eingeräumt wurde, eine Verlängerung um 50 Jahre zu verlangen, sofern nicht dringende allgemeine öffentliche Interessen entgegenstehen (§ 2 Abs. 2 der Konzessionsurkunde). Mit Vertrag vom 21. Oktober 1954 trat die Einwohnergemeinde C._____ die Konzession an die B._____ AG ab; vorgängig hatte der Regierungsrat dieser Übertragung zugestimmt (Beschluss vom 30. Juli 1954). Die neue Konzessionärin erschloss in der Folge die Quelle und gründete die D._____ AG, welche ihrerseits Trägerin der daraufhin errichteten Badeanstalt ist.
B.
Auf Gesuch hin erteilte das Baudepartement des Kantons Aargau der B._____ AG am 20. August 1999 eine Konzession "zur Nutzung von öffentlichem Grundwasser (Mineralthermalwasser)" für die Zeitspanne vom 15. März 2002 bis zum 15. März 2052, welche die Konzession vom 15. März 1927 ersetzt. Der Gemeinderat C._____, welcher vorab um Stellungnahme ersucht worden war, hatte dieser Konzessionsverlängerung zugestimmt (Beschluss vom 13. Juli 1999).
C.
Die Stiftung A._____, welche in C._____ eine Rheuma- und Rehabilitationsklinik betreibt und dafür von der B._____ AG rund 50'000 m3 Wasser pro Jahr bezieht, gelangte am 2. Februar 2000 an den Regierungsrat des Kantons Aargau und verlangte die "Aufhebung" dieser Konzessionserteilung sowie die öffentliche Auflage des Verlängerungsgesuchs der B._____ AG. Der Regierungsrat wies die "Beschwerde" am 9. Mai 2001 ab, soweit er darauf eintrat.
D.
Hiergegen beschwerte sich die Stiftung A._____ beim Verwaltungsgericht des Kantons Aargau. Gleichzeitig gelangte sie mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 11. Juni 2001 an das Bundesgericht, wo sie jedoch unverzüglich eine Sistierung des Verfahrens verlangte, was ihr mit Präsidialverfügung vom 18. Juni 2001 gewährt wurde.

Nachdem das Verwaltungsgericht am 2. Juli 2002 auf die Beschwerde nicht eingetreten war, nahm der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts das Verfahren wieder auf (Verfügung vom 23. September 2002). In der Beschwerdeschrift beantragt die Stiftung A._____, den angefochtenen Regierungsratsbeschluss aufzuheben. Weiter verlangt sie sinngemäss, der Regierungsrat sei anzuweisen, die Konzessionsverlängerung aufzuheben und für die Neuvergabe der Konzession ein öffentliches Verfahren durchzuführen. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV), des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen (Art. 27 BV), des allgemeinen Gleichbehandlungsgebots (Art. 8 BV) sowie des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV).
E.
Die B._____ AG und der Regierungsrat des Kantons Aargau schliessen je auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Das kantonale Verwaltungsgericht ist auf die bei ihm erhobene Beschwerde mangels Zuständigkeit nicht eingetreten, weshalb es sich beim vorliegend angefochtenen Regierungsratsbeschluss um einen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid handelt (vgl. Art. 86 Abs. 1 OG). Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin hat der Regierungsrat auch als Rechtsmittelinstanz und nicht bloss als Aufsichtsbehörde entschieden, weshalb ein Entscheid im Sinne von Art. 84 Abs. 1 OG vorliegt. Nachdem sich dieser auf kantonales Recht stützt, kann er auf Bundesebene nur mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden (Art. 84 Abs. 2 OG).
1.2 Die Beschwerdeführerin macht (zu Recht) nicht geltend, auf die streitige Konzession zur Nutzung des C._____'er Thermalwassers von Verfassungs oder Gesetzes wegen einen Rechtsanspruch zu haben. Demnach fehlt es ihr an einem rechtlich geschützten Interesse im Sinne von Art. 88 OG, welches sie zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen die Konzessionserteilung an die Beschwerdegegnerin legitimieren würde (vgl. BGE 120 Ia 110 E. 1b S. 112). Ein solches ergibt sich auch nicht aus der Wirtschaftsfreiheit bzw. dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen (Art. 27 BV): Der Kanton ist zur Erteilung von Wassernutzungskonzessionen nicht verpflichtet (vgl. E. 2) und kann dort, wo er solche erteilt, Konkurrenten typischerweise nicht gleichermassen berücksichtigen. Ein allfälliger aus Art. 27 BV abgeleiteter Gleichbehandlungsanspruch kann sich deshalb - anders als bei periodischen Bewilligungen zur Benützung des öffentlichen Grundes zu kommerziellen Zwecken (vgl. BGE 128 I 136 E. 4.1 S. 145 f., mit Hinweisen) - zum Vornherein nur auf die Verfahrensabwicklung beziehen. Soweit sich die vorliegende Beschwerde (am Rand) auch gegen die Konzessionserteilung an die Beschwerdegegnerin richtet, ist darauf nicht einzutreten.

Praxisgemäss kann jedoch trotz fehlender Legitimation in der Sache selbst die Verletzung von Verfahrensvorschriften gerügt werden, deren Missachtung eine formelle Rechtsverweigerung darstellt. Das nach Art. 88 OG erforderliche, rechtlich geschützte Interesse ergibt sich diesfalls nicht aus der Berechtigung in der Sache, sondern aus der Berechtigung, am Verfahren teilzunehmen; insoweit kann mit staatsrechtlicher Beschwerde die Verletzung von jenen Parteirechten gerügt werden, die sich aus dem kantonalen Verfahrensrecht oder unmittelbar aus der Verfassung (bisher Art. 4 aBV, heute Art. 29 BV) ergeben (BGE 121 I 218 E. 4a S. 223; 120 Ia 157 E. 2a/aa S. 160, je mit Hinweisen). Soweit vorliegend entsprechende Rügen erhoben werden, ist grundsätzlich auf die staatsrechtliche Beschwerde einzutreten.
1.3 Die staatsrechtliche Beschwerde muss die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Das Bundesgericht untersucht nicht von Amtes wegen, ob ein kantonaler Hoheitsakt verfassungsmässig ist, sondern prüft nur rechtsgenügend vorgebrachte, klar erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen (BGE 110 Ia 1 E. 2 S. 3 f.; 119 Ia 197 E. 1d S. 201, mit Hinweisen). Wird eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV) geltend gemacht, genügt es nicht, wenn der Beschwerdeführer bloss den angefochtenen Entscheid kritisiert, wie er dies in einem appellatorischen Verfahren tun könnte, bei dem die Rechtsmittelinstanz die Rechtsanwendung frei überprüfen kann. Er muss deutlich dartun, welche Vorschriften oder allgemein anerkannten Rechtsgrundsätze die kantonalen Behörden in einer gegen Art. 9 BV verstossenden Weise verletzt haben sollen (BGE 117 Ia 10 E. 4b S. 12, mit Hinweis). Soweit die weitschweifige Beschwerdeschrift diesen Anforderungen nicht genügt und sich in appellatorischer Kritik erschöpft, ist auf sie nicht einzugehen.

1.4 Schliesslich ist die staatsrechtliche Beschwerde, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, rein kassatorischer Natur (BGE 127 II 1 E. 2c S. 5, mit Hinweisen; grundlegend BGE 124 I 327 E. 4 S. 332 ff.). Deshalb ist auf die Eingabe der Beschwerdeführerin auch insoweit nicht einzutreten, als mehr als die Aufhebung des angefochtenen Entscheids verlangt wird.

2.

Gemäss § 55 Abs. 1 lit. e der Kantonsverfassung stehen dem Kanton Aargau die Fassung und Nutzung von öffentlichen Gewässern, Heilquellen und Thermalwasser zur ausschliesslichen wirtschaftlichen Betätigung zu. Er kann dieses Regal selbst ausbeuten oder sein Nutzungsrecht durch Konzession auf andere übertragen (Abs. 2). Letzteres richtet sich nach dem aargauischen Gesetz vom 22. März 1954 über die Nutzung und den Schutz der öffentlichen Gewässer (GNG). Dort ist für die Entnahme von Grundwasser (ab 80 Liter pro Minute) sowie andere nicht geringfügige Nutzungen des öffentlichen Grundwassers eine Bewilligungspflicht durch Konzessionserteilung vorgesehen (§ 5 Abs. 2 in Verbindung mit § 6 Ziff. 2 GNG). Um eine entsprechende Bewilligung bzw. Konzession zu erhalten, ist dem kantonalen Baudepartement ein Gesuch einzureichen (§ 9 der Verordnung zum Gesetz über die Nutzung der öffentlichen Gewässer [VGNG]). Das Departement holt alsdann Vernehmlassungen der interessierten Behörden ein (§ 10 Abs. 1 VGNG) und legt das Gesuch öffentlich auf (§ 10 Abs. 2 VGNG); interessiert das Gesuch nur eine beschränkte Zahl von Dritten, so wird es diesen durch schriftliche Anzeige bekannt gemacht (§ 10 Abs. 3 VGNG). Gegen die vom Gesuchsteller geplante Nutzung
kann anschliessend innert Frist Einsprache erhoben werden (§ 11 VGNG).

2.1 Der Regierungsrat hat im angefochtenen Beschluss festgestellt, die Konzessionserteilung an die Beschwerdegegnerin sei formell rechtskräftig. Sie könne nur im Rahmen einer Wiederaufnahme oder eines Widerrufs abgeändert werden: Gemäss § 26 Abs. 1 des aargauischen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) können Verfügungen und Entscheide, welche der Rechtslage oder den sachlichen Erfordernissen nicht entsprechen, durch die erlassende Behörde oder die Aufsichtsbehörde abgeändert oder aufgehoben werden, sofern wichtige öffentliche Interessen es erfordern (Widerruf). Sodann ist ein rechtskräftig erledigtes Verfahren auf Begehren eines Beteiligten durch die letzte Instanz wieder aufzunehmen (Revision), wenn nachgewiesen wird, dass neue erhebliche Tatsachen oder Beweismittel vorliegen, eine wesentliche Verfahrensvorschrift verletzt oder erhebliche Tatsachen, die sich aus den Akten ergaben, versehentlich nicht berücksichtigt wurden, oder dass die Verfügung bzw. der Entscheid durch Arglist oder strafbare Handlung beeinflusst wurde (§ 27 VRPG). Der Regierungsrat sah indessen weder die Voraussetzungen für das eine noch für das andere als gegeben an: Eine Wiederaufnahme könne die Beschwerdeführerin nur verlangen, wenn sie am
Verfahren, welches zur streitigen Konzession geführt habe, hätte beteiligt werden müssen. Dies sei nicht der Fall, weil §§ 9 ff. VGNG ein öffentliches Verfahren nur für neu zu erteilende Konzessionen vorschreibe, während es sich vorliegend um eine blosse Verlängerung der Konzession vom 15. März 1927 handle. Gemäss § 2 Abs. 2 der betreffenden Konzessionsurkunde habe die Beschwerdegegnerin einen bedingten Anspruch auf die Verlängerung, welche nur bei Vorliegen dringender allgemeiner öffentlicher Interessen verweigert werden dürfe, und solche seien nicht ersichtlich. Nachdem es bei der Verlängerung der Konzession zu keinen Verfahrensfehlern zulasten der Beschwerdeführerin gekommen sei, könne diese auch keinen Widerruf der Konzession verlangen. Im Übrigen seien die öffentlichen Interessen vorliegend gewahrt, solange sich die Beschwerdegegnerin an den Abtretungsvertrag mit der Gemeinde C._____ halte und das gewonnene Thermalwasser für ein öffentliches Bad oder zu Heilzwecken verwende. Die Voraussetzungen für einen Widerruf seien damit nicht erfüllt.

2.2 Die Beschwerdeführerin rügt, der Regierungsrat habe sowohl § 26 VRPG als auch §§ 9 ff. VGNG willkürlich angewandt. Dies darum, weil das kantonale Recht nicht zwischen der Verleihung einer Konzession und ihrer Verlängerung unterscheide, weshalb die fraglichen Bestimmungen auf beide Fälle gleichermassen Anwendung fänden. Zudem sei die öffentliche Auflage eines Verlängerungsgesuchs auch unter teleologischen Gesichtspunkten geboten, um eine rechtsgleiche Behandlung der verschiedenen Interessenten zu ermöglichen. Diese Vorbringen mögen einiges für sich haben, lassen aber die Gesetzesauslegung des Regierungsrats nicht geradezu willkürlich erscheinen. Ein Entscheid verstösst nur dann gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV), wenn er offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Er ist nicht schon dann willkürlich, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre (vgl. BGE 123 I 1 E. 4a S. 5, mit Hinweisen). Die Auffassung, wonach die vorliegend streitige Verlängerung der Konzession verfahrensmässig anders als die erstmalige Erteilung

einer Konzession behandelt werden kann, ist nicht offensichtlich unhaltbar. Sie findet insoweit eine Stütze in den fraglichen Bestimmungen, als der Gesetzgeber bei der Regelung des Bewilligungsverfahrens offensichtlich "neue" Konzessionen vor Augen hatte. Insbesondere aus § 9 VGNG wird ersichtlich, dass die Errichtung der für die Gewässernutzung erforderlichen Anlagen und die damit verbundenen Bauarbeiten im Mittelpunkt des Bewilligungsverfahrens stehen. Im Übrigen mag zwar § 60 Abs. 2 GNG die "Erneuerung" von Konzessionen zur Grundwassernutzung erwähnen, was aber nichts daran ändert, dass §§ 9 ff. VGNG keine Hinweise zu entnehmen sind, dass die Verlängerung bzw. Erneuerung von Konzessionen (zur begrifflichen Unterscheidung vgl. Tomas Poledna, Staatliche Bewilligungen und Konzessionen, Bern 1994, S. 252) mitgeregelt wären. Entscheidend war für den Regierungsrat letztlich jedoch nicht, dass es sich hier um eine Verlängerung der Konzession und nicht um eine erstmalige Verleihung handelt. Den wesentlichen Unterschied sah er vielmehr in der Tatsache, dass der Beschwerdegegnerin gemäss der Konzession aus dem Jahre 1927 ein (bedingter) Anspruch auf die Erteilung zusteht. Wenn der Regierungsrat eine öffentliche Auflage des
Konzessionsgesuchs unter diesen Umständen nicht für erforderlich hält, so ist dies im Licht von §§ 9 ff. VGNG nicht willkürlich, wobei nach dem Gesagten (vgl. E. 1.2) nicht zu prüfen ist, inwieweit vorliegend tatsächlich ein wohlerworbenes Recht auf Konzessionsverlängerung besteht. Unerheblich ist weiter, dass die Verleihung vom 20. August 1999 gegenüber der Konzession vom 15. März 1927 gewisse inhaltliche Änderungen aufweist: Es handelt sich lediglich um eine genauere Umschreibung der zulässigen Nutzung - insbesondere wurde der Höchstwert der bewilligten Wasserentnahme auf 500 Liter pro Minute bestimmt - und um die Einführung einer bescheidenen Konzessionsgebühr von Fr. 5'040.– pro Jahr. Nachdem das Wesen der Konzession dadurch nicht verändert wurde, bestand für den Regierungsrat im Rahmen seiner willkürfreien Auslegung von §§ 9 ff. VGNG kein Anlass, deswegen ein öffentliches Verfahren durchzuführen. Ist die streitige Auslegung nicht verfassungswidrig, so ist schliesslich auch nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat die Voraussetzungen für einen Widerruf nach § 26 VRPG - mangels Verletzung der angerufenen Verfahrensbestimmungen - verneint hat. Dabei kann offen bleiben, ob überhaupt ein öffentliches Interesse an der
Aufhebung der Konzessionserteilung bestehen würde.

3.

Die Beschwerdeführerin beruft sich ferner auf den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen (Art. 27 BV). Sie beschränkt sich jedoch darauf, zu behaupten, dieser verlange, "dass bei Sondernutzungskonzessionen in periodischen Abständen ein offenes und transparentes Bewilligungsverfahren durchgeführt werde". Woraus sie eine entsprechende Regel ableitet und inwiefern sie sich vorliegend selbst in einer Situation befindet, in welcher sich für sie konkrete Ansprüche daraus ergeben, tut sie indessen nicht dar. Damit genügen diese Vorbringen den Begründungsanforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG (vgl. E. 1.3) nicht. Immerhin sei bemerkt, dass es in der Tat fragwürdig erscheint, wenn zwar vor der Konzessionsverlängerung die Gemeinde C._____, nicht aber die D._____ AG und die Beschwerdeführerin als direkt Betroffene angehört werden. Auch wenn §§ 9 ff. VGNG nach der willkürfreien Auffassung der kantonalen Behörden vorliegend keine Anwendung finden, wäre das Einholen einer Stellungnahme jener Betriebe, welche das geförderte Thermalwasser tatsächlich verwenden, sachlich geboten gewesen. Dies umso mehr, als die Abnahme des Wassers durch die Genannten Voraussetzung dafür bildete, dass die B._____ AG den Abtretungsvertrag
mit der Gemeinde C._____ erfüllen konnte. Gemäss diesem Vertrag hat sie das gewonnene Thermalwasser in C._____ selbst für ein öffentliches Bad oder zu Heilzwecken zu verwenden, wobei im Übrigen auch die streitige Konzession von einer gleichen oder zumindest ähnlichen Verpflichtung der B._____ AG auszugehen scheint, indem sie die Art der zulässigen Nutzung mit "balneologischen Zwecken" umschreibt. Allerdings wurden die Folgen dieses Vorgehens dadurch abgeschwächt, dass die Beschwerdeführerin ihre Sicht der Dinge vor dem Regierungsrat ausführlich ausbreiten konnte.

Nicht weiter einzugehen ist sodann auf die gerügte Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV; vgl. BGE 120 Ib 379 E. 3b S. 383, mit Hinweisen; 122 II 464 E. 4a S. 469): Die Beschwerdeführerin beanstandet in diesem Zusammenhang einzig die Anwendung der kantonalen Verfahrensvorschriften, deren Anwendung das Bundesgericht auf staatsrechtliche Beschwerde hin nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür prüft (BGE 122 I 153 E. 3 S. 158, mit Hinweisen). Insoweit fällt die Prüfung, ob eine Gehörsverletzung vorliegt, mit jener betreffend den Verstoss gegen Art. 9 BV zusammen (vgl. oben). Dass überdies unmittelbar aus der Bundesverfassung fliessende verfahrensrechtliche Mindestgarantien verletzt seien, macht die Beschwerdeführerin nicht oder jedenfalls nicht mit hinreichender Begründung geltend. Schliesslich legt die Beschwerdeführerin auch nicht dar,

inwiefern sich aus dem allgemeinen Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV) etwas anderes ergeben sollte.
4.
Was die Beschwerdeführerin weiter vorbringt, überzeugt nicht: So wendet sie zwar zu Recht ein, dass eine öffentliche Auflage auch von Gesuchen um Konzessionsverlängerung grundsätzlich im öffentlichen Interesse läge; der entscheidenden Behörde - vorausgesetzt ihr kommt bezüglich der Verleihung ein Ermessen zu - ist gedient, wenn sie vor ihrem Entscheid möglichst von allen berührten Anliegen Kenntnis hat. Die Beschwerdeführerin kann jedoch nur die Verletzung eigener (rechtlich geschützter) Interessen geltend machen; zur Wahrung allgemeiner öffentlicher Interessen steht die staatsrechtliche Beschwerde nicht offen (BGE 120 Ia 110 E. 1a S. 111, mit Hinweisen). Sodann ergibt sich für die vorliegende Streitigkeit nichts aus dem Umstand, dass im Bundesgesetz vom 22. Dezember 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Wasserrechtsgesetz, WRG; SR 721.80), welches bei Erteilung der ursprünglichen Konzession bereits in Kraft stand, eine Höchstdauer für Konzessionen von 80 Jahren ab Eröffnung des Betriebs vorgesehen ist. Das Wasserrechtsgesetz regelt nur die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (vgl. Art. 1 Abs. 1 WRG) und findet auf Konzessionen wie die vorliegende keine Anwendung. Weiter mag es zwar ärgerlich für die Beschwerdeführerin sein,
wenn ihr eine gemeinsame Nutzung des Thermalwassers (vgl. § 22 GNG) oder eine eigene Konzession für weitere 50 Jahre verwehrt bliebe. Die kantonalen Behörden gingen jedoch bei der streitigen Verleihung davon aus, dass sie gegenüber der Beschwerdegegnerin zur Verlängerung der bestehenden exklusiven Konzession verpflichtet seien; zur Anfechtung dieser Auffassung ist die Beschwerdeführerin nicht legitimiert (vgl. E. 1.2). Gleiches gilt, soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, es bestünden ausreichende öffentliche Interessen, um gestützt auf den Vorbehalt in § 2 Abs. 2 der Konzession vom 15. März 1927 von deren Verlängerung abzusehen; zudem vermöchten diese Vorbringen den Begründungsanforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG (vgl. E. 1.3) nicht zu genügen. Im Übrigen scheint die Beschwerdeführerin zu verkennen, dass eine Übertragung der Konzession auf Dritte bzw. eine Verpflichtung der B._____ AG, eine gemeinsame Nutzung des Thermalwassers zuzulassen, aufgrund von deren Eigentümerstellung an Anlagen und Grundstücken, auf welchen das Wasser gefördert wird, zwar nicht ausgeschlossen, aber auch nicht unproblematisch wäre.
5.
Nach dem Gesagten erweist sich die staatsrechtliche Beschwerde als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens werden die bundesgerichtlichen Kosten der Beschwerdeführerin auferlegt (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Weiter hat diese die anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 159 Abs. 1 und Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 4'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien sowie dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht (3. Kammer) des Kantons Aargau schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 12. Februar 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: