[AZA 0]
2P.342/1999/mks

II. ÖFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****

31. Mai 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Wurzburger, Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter Hartmann, Betschart, Hungerbühler, Müller und Gerichtsschreiber Häberli.

_____

In Sachen

F._____ AG, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Matthias Hauser, Mühlebachstrasse 32, Zürich,

gegen

Gemeinderat S._____,
VerwaltungsgerichtdesKantons A a r g a u, 3. Kammer,

betreffend
Art. 2 ÜbBest. aBV sowie Art. 4 und Art. 31 aBV
(Submission), hat sich ergeben:

A.- Der Gemeinderat S._____ beschloss, die kommunale Kehrichtabfuhr öffentlich zu vergeben. Im Amtsblatt des Kantons Aargau vom 16. August 1999 liess er den Auftrag ausschreiben, in S._____ wöchentlich Hauskehricht und Grünabfälle einzusammeln und abzutransportieren; den Zuschlag erhalte das wirtschaftlich günstigste Angebot, das nach folgenden "Eignungs- und Zuschlagskriterien" ermittelt werde: "Preis, Umweltverträglichkeit (Ökologie), Qualität und Referenzen".

Auf die Ausschreibung gingen drei Angebote ein, wobei die Preisspanne für die Abfuhr einer Tonne Kehricht zwischen Fr. 70.– und Fr. 145. – (bzw. Fr. 135. – für Grüngut) lag. Den Zuschlag erhielt am 20. September 1999 die O._____ AG aus S._____, deren Angebot bei Fr. 78.– (Grünabfälle) bzw. Fr. 88.– (Hauskehricht) pro Tonne lag. Der F._____ AG (C._____/SO), welche das billigste Angebot unterbreitet hatte, wurde die anderweitige Vergabe des Auftrags mit "Verfügung" vom 23. September 1999 eröffnet.

Am 5. Oktober 1999 gelangte die F._____ AG an das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, welches ihre Beschwerde mit Urteil vom 30. November 1999 abwies.

B.- Hiergegen hat die F._____ AG am 27. Januar 2000 staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht mit dem Antrag, den angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben. Sie rügt eine Verletzung des Grundsatzes der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 2 ÜbBest. aBV; vgl. auch Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]), der Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 aBV; Art. 27, Art. 94 und Art. 95 BV) sowie des Rechtsgleichheitsgebots, des Willkürverbots und des Grundsatzes von Treu und Glauben (je Art. 4 aBV; Art. 8 f. BV).

Der Gemeinderat S._____ schliesst auf Abweisung der Beschwerde, während das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau auf eine Vernehmlassung verzichtet hat. Wie schon im Kanton hat sich die O._____ AG nicht am Verfahren beteiligt.

C.- Mit Verfügung vom 22. Februar 2000 erkannte der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts der staatsrechtlichen Beschwerde aufschiebende Wirkung zu.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Das angefochtene Verwaltungsgerichtsurteil ist ein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid, der sich auf kantonales Recht stützt (Art. 86 und Art. 87 OG). Damit steht im Bund als Rechtsmittel einzig die staatsrechtliche Beschwerde offen (Art. 84 Abs. 2 OG). Dies gilt auch insoweit, als die Befolgung des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM; SR 943. 02) in Frage steht, was unter dem Gesichtswinkel der derogatorischen Kraft des Bundesrechts zu prüfen ist (BGE 123 I 313 E. 1 S. 316).

b) Die Rechtslage im Submissionswesen wird heute insbesondere durch das GATT/WTO-Übereinkommen vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 0.632. 231.422; für die Schweiz in Kraft seit 1. Januar 1996), das Binnenmarktgesetz und die Interkantonale Vereinbarung vom 25. November 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB; SR 172. 056.4; Beitritt des Kantons Aargau per 3. Juni 1997) sowie daran anknüpfende kantonale Erlasse bestimmt. Aufgrund dieser neuen Regelungen, die einen möglichst freien Wettbewerb wie auch die Wahrung der Interessen der Anbieter bezwecken, ist der in einem Submissionsverfahren übergangene Bewerber gemäss Art. 88 OG legitimiert, den Vergebungsentscheid in formeller wie in materieller Hinsicht mit staatsrechtlicher Beschwerde anzufechten (BGE 125 II 86 E. 4 S. 95 f.; 125 I 406 E. 1 S. 408). Die Beschwerdeführerin war am vorliegenden Submissionsverfahren beteiligt und ist demnach befugt, den ergangenen Vergebungsentscheid bzw. das diesen schützende Urteil des Verwaltungsgerichts - mit den nach Art. 84 Abs. 1 OG zulässigen Rügen - anzufechten; auf ihre Beschwerde ist einzutreten.

2.- a) Das Binnenmarktgesetz will gewährleisten, dass Personen mit Niederlassung in der Schweiz für die Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit auf dem gesamten Staatsgebiet freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt haben (Art. 1 Abs. 1 BGBM). Es soll unter anderem die berufliche Mobilität erleichtern (Art. 1 Abs. 2 lit. a BGBM). Deshalb garantiert es jeder Person "das Recht, Waren, Dienstleistungen und Arbeitsleistungen auf dem gesamten Gebiet der Schweiz anzubieten, soweit die Ausübung der betreffenden Erwerbstätigkeit im Kanton oder der Gemeinde ihrer Niederlassung oder ihres Sitzes zulässig ist" (Art. 2 Abs. 1 BGBM). Auf dem Hintergrund dieser Zielsetzung ist die Regelung von Art. 5 BGBM zu sehen: Grundsätzlich richten sich die öffentlichen Beschaffungen durch Kantone und Gemeinden nach kantonalem und interkantonalem Recht. Das Bundesrecht greift allerdings soweit ein, als es verbietet, bei öffentlichen Beschaffungen ortsfremde inländische Anbieter durch kantonale Erlasse und Verfügungen zu diskriminieren, wobei Art. 5 Abs. 1 auf die allgemeinen Schranken gemäss Art. 3 BGBM verweist. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung sind Beschränkungen des freien Marktzugangs nur zulässig, wenn sie auch für Ortsansässige gelten (lit. a), zur Wahrung
überwiegender öffentlicher Interessen unerlässlich sind (lit. b) und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren (lit. c). Beschränkungen, welche diese Kriterien erfüllen, sind dennoch unzulässig, wenn sie ein verdecktes Handelshemmnis zu Gunsten einheimischer Wirtschaftsinteressen enthalten (Art. 3 Abs. 4 BGBM).

b) Durch diese Regelung des Binnenmarktgesetzes wird die interkantonale Komponente der Handels- und Gewerbefreiheit konkretisiert (vgl. BGE 122 I 109 E. 4c/d S. 117 f., mit Hinweisen). Mithin hat die Rüge der Verletzung von Art. 31 aBV neben jener, der angefochtene Entscheid verstosse gegen das Binnenmarktgesetz bzw. Art. 2 ÜbBest. aBV, keine selbständige Bedeutung. Die Handels- und Gewerbefreiheit gibt keinen Anspruch darauf, mit dem Gemeinwesen kontrahieren zu können, sondern kann lediglich die Gleichbehandlung der Konkurrenten gewährleisten. Das Binnenmarktgesetz regelt diesen Teilgehalt des Freiheitsrechts für den Bereich der interkantonalen und interkommunalen Freizügigkeit speziell.

3.- a) Der Gemeinderat von S._____ erstellte ein Bewertungsschema, nach welchem er die eingegangenen Angebote verglich. Darin ordnete er den verschiedenen Kriterien je eine Anzahl Punkte zu, welche die Offerten maximal erreichen konnten:

Preis 40 Punkte

Umwelt
-Anfahrtsweg 20 Punkte
-Fahrzeug 5 ”
———
Total 25 ” 25 P.
———
Qualität:
-Kenntnis Gemeinde 15 ”
-Erfahrung 10 ”
———
Total 25 ” 25P.
———
Referenzen:10P.
———
Gesamttotal 100 Punkte
———

Gestützt auf dieses Schema erhielten die Beschwerdeführerin (BF) und die O._____ AG (O. AG) die folgenden Punktzahlen:

———
Kehrichtabfuhr BF O. AG
———
Preis 40 31
———
Umwelt (Ökologie)
- Anfahrtsweg 6 20
-Fahrzeuge55
———
Qualität
- Kenntnis Gemeinde 10 15
- Erfahrung 10 10
———
Referenzen 10 10
———
Total 81 91
———

———
Grünabfuhr BF O. AG
———
Preis 40 34
———
Umwelt (Ökologie)
- Anfahrtsweg 6 20
- Fahrzeuge 55
———
Qualität
- Kenntnis Gemeinde 10 15
- Erfahrung 10 10
———
Referenzen 10 10
———

Total 81 94

b) Die Beschwerdeführerin rügt, das Verwaltungsgericht habe das aargauische Submissionsdekret vom 26. November 1996 (SubmD) auf eine Weise ausgelegt und angewendet, die mit dem Binnenmarktgesetz nicht vereinbar sei und damit gegen den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts verstossen. Art. 2 ÜbBest. aBV schliesst in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend regelt, kantonales Recht aus. In Gebieten, die das Bundesrecht nicht umfassend ordnet, dürfen die Kantone nur Vorschriften erlassen, die nicht gegen den Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln (BGE 125 I 431 E. 3b S. 433, mit Hinweisen). Der so umschriebene Grundsatz regelt zwar das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen; er hat aber auch unmittelbare Auswirkungen auf die Rechtsstellung des Einzelnen und ist insofern als verfassungsmässiges Individualrecht anerkannt (BGE 119 Ia 453 E. 2b S. 456, mit Hinweisen; vgl. auch die bundesrätliche Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, in: BBl 1997 I 216). Wird mit staatsrechtlicher Beschwerde eine Verletzung von Art. 2 ÜbBest. aBV gerügt, prüft das Bundesgericht frei, ob die beanstandete kantonale Norm mit dem Bundesrecht
vereinbar ist (BGE 122 I 18 E. 2b/aa S. 20 f.; 81 E. 2a S. 84, je mit Hinweisen). Die Anwendung des kantonalen Rechts kann es demgegenüber nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür überprüfen.

c) Die Beschwerdeführerin beanstandet primär das Bewertungsschema, welches dem Zuschlag an die O._____ AG zugrunde gelegt worden ist. Sie bringt vor, die Zuschlagskriterien "Anfahrtsweg" und "Kenntnis der Gemeinde", welche in der Bewertung mit insgesamt über einem Drittel (35 Punkte) ins Gewicht fielen (vgl. lit. B), würden auswärtige Anbieter massiv benachteiligen.

aa) Hierzu hat das Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid ausgeführt, die Umweltverträglichkeit eines Angebots bilde gemäss § 18 SubmD ein zulässiges Kriterium für die Vergabe des Auftrags; das Interesse am "Schutz der natürlichen Umwelt" werde im Übrigen auch in Art. 3 Abs. 2 lit. b BGBM explizit erwähnt. Allerdings komme der Umweltverträglichkeit im Vergleich mit anderen Zuschlagskriterien eher nachrangige Bedeutung zu. Die ökologischen Vorteile des berücksichtigten Angebots müssten deshalb klar ersichtlich sein, um eine allfällige Begünstigung der örtlichen Anbieter ausschliessen zu können. Vorliegend gehe es um die Abfuhr von Hauskehricht und Grüngut aus einer Gemeinde mit rund 1'800 Haushaltungen, wobei die pro Abfuhrtag zurückzulegende Strecke ca. 80 km betrage (Einsammeln inkl. Transport zur Deponie). Mit dem Kriterium "Anfahrtsweg" habe die Vergabebehörde der Umweltbelastung durch Verkehr und Schadstoffausstoss Rechnung getragen. Die Beschwerdeführerin müsse für die Hin- und Rückfahrt nach S._____ immerhin je 14,5 km zurücklegen, während diese Fahrstrecke bei der berücksichtigten ortsansässigen Konkurrentin nicht anfalle. Bei ungefähr 83 Abfuhrtagen pro Jahr entstehe so eine zusätzliche Fahrleistung von 2'400 km,
was im Vergleich zu den 6'500 bis 7'000 km, welche für das Einsammeln und Abtransportieren des Kehrichts zurückgelegt würden, durchaus ins Gewicht falle. Zur Bewertung der Fahrzeuge der Anbieter führte das Verwaltungsgericht aus, zwar habe die Vergabestelle offensichtlich einzig auf die Angaben der Anbieter abgestellt, wonach deren Fahrzeuge der geltenden Umweltgesetzgebung entsprächen. Nachdem in dieser Kategorie jedoch allen Konkurrenten das Maximum von fünf Punkten vergeben worden sei, könne eine Diskriminierung ausgeschlossen werden.

bb) Die Berücksichtigung des Kriteriums "Kenntnis der Gemeinde" hat das Verwaltungsgericht als unzulässig erachtet. Es hat ausgeführt, die Bewertung von Ortskenntnissen der Anbieter sei nur zulässig, wenn solche für die Erfüllung des Auftrags klar erforderlich seien. Dies sei vorliegend nicht der Fall, weil sich ein auswärtiges Unternehmen die notwendigen Kenntnisse im Vorfeld oder spätestens mit den ersten Einsätzen erwerben könne. Das fragliche Zuschlagskriterium führe zu einer unzulässigen Bevorzugung der ortsansässigen Bewerberin und verstosse deshalb gegen das
Binnenmarktgesetz. Da die Beschwerdeführerin jedoch auch dann weniger Punkte als die berücksichtigte Konkurrentin erreiche, wenn sie bei der Ortskenntnis die gleiche Punktzahl wie diese erhalte, sei die Beschwerde dennoch abzuweisen.

4.- Die Beschwerdeführerin erachtet die Berücksichtigung der Transportwege schon aus grundsätzlichen Über-

legungen als problematisch, würden doch ortsfremde Anbieter durch dieses Kriterium generell benachteiligt. Vorliegend sei zu beachten, dass vor allem die "Kehrichttour" auf dem Gemeindegebiet von S._____ ins Gewicht falle; diese mache den wesentlich grösseren Teil der Fahrstrecke aus und führe zu deutlich höheren Emissionen (Lärm und Luftbelastung). Die Beschwerdeführerin betont ferner, sie setze modernere und schadstoffärmere Fahrzeuge ein als die Konkurrenz, weshalb ihr Angebot - trotz der etwas längeren Fahrstrecke - das umweltverträglichere sei. Ihre Fahrzeuge würden im Übrigen jeweils nur knapp 23 km mehr zurücklegen als jene der berücksichtigten Konkurrentin. Das Verwaltungsgericht, welches von einer Differenz von 29 km ausgegangen sei, habe nicht bedacht, dass für ihre Lastwagen auf dem Rückweg von der Abfalldeponie die Fahrt nach S._____ entfalle.

a) Es erscheint, was auch das Verwaltungsgericht erkannt hat, hinsichtlich des Diskriminierungsverbots in der Tat nicht unproblematisch, die Länge der Anfahrtswege als Kriterium für die Umweltverträglichkeit der Angebote zu bewerten (vgl. Herbert Lang, Offertenbehandlung und Zuschlag im öffentlichen Beschaffungswesen, in: ZBl 101/2000 S. 244 f.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 15. Dezember 1998, in ZBl 101/2000 S. 262 f.). Die Unterschiede beim Anfahrtsweg dürfen - um eine unzulässige Benachteiligung auswärtiger Anbieter zu vermeiden - wohl kaum berücksichtigt werden, wenn der Transportvorgang insgesamt nur eine nebensächliche (bzw. einmalige) Rolle spielt. Wirkt sich dagegen die Länge der Fahrstrecke von der Niederlassung des Anbieters bis zum Ort, an dem die Dienstleistung erbracht wird, über eine längere Zeitspanne in einer Vielzahl von Fahrten aus, erscheint es nicht unzulässig, sondern allenfalls sogar sachlich geboten, die Differenz der zu fahrenden Kilometer bei der Evaluation der Offerten in einem gewissen Masse mitzuberücksichtigen.

b) Vorliegend geht es um einen Auftrag, bei dem innert dreier Jahre (vorgesehene Vertragsdauer) ungefähr 250 "Touren" zu fahren sind. Der Anfahrtsweg darf deshalb - im Rahmen einer Beurteilung der Umweltverträglichkeit - zulässigerweise berücksichtigt werden, was die Beschwerdeführerin im Grundsatz auch nicht in Frage stellt. Seine Relevanz wird allerdings von Gemeinderat und Verwaltungsgericht überbewertet: Um die Abfälle der Gemeinde S._____ einzusammeln, sind auf einer Strecke von 66 km ca. 1'350 "Beladeorte" anzusteuern; dabei muss der Lastwagen immer wieder anhalten und anfahren, wobei der Motor während der Zeit, in welcher das Fahrzeug stillsteht, weiterläuft oder sogar für das Heben von Containern eingesetzt wird. Bei einer derartigen Fahrweise beträgt der Schadstoffausstoss erfahrungsgemäss ein Vielfaches der Menge, die beim Zurücklegen der gleichen Strecke in normaler Fahrt produziert würde. Diesen Gegebenheiten hat die Vergabestelle keine Rechnung getragen, als sie das Bewertungsschema ausarbeitete. Sie liess ausser Acht, dass auf der Anfahrt, während der sich das Transportfahrzeug - in unbeladenem Zustand - normal im Verkehr bewegt, weit weniger Schadstoffimmissionen anfallen als auf einem gleich langen Abschnitt der "Kehrichttour". Dadurch wird die Bedeutung, welche der Anfahrtsweg für die Umweltverträglichkeit der Offerte hat, stark relativiert. Auch wenn die Beschwerdeführerin für die Anfahrt eine zusätzliche Strecke von rund einem Drittel der vorgegebenen Route zurückzulegen hat, erscheint es nach dem Gesagten nicht angängig, den (reinen) Anfahrtsweg mit einem Fünftel des Gesamttotals der möglichen Punkte zu gewichten und der ortsansässigen Konkurrentin unter diesem Titel einen erheblichen punktemässigen Vorteil zu verschaffen (Differenz zur Beschwerdeführerin 14 Punkte), ohne dass die Umweltverträglichkeit der Offerten auch in anderer Hinsicht sachgerecht mitbewertet wird (vgl. E. 3a).

c) Von der Vergabestelle wurde nämlich nicht (wirklich) geprüft, ob und wieweit die Transportfahrzeuge der einen oder anderen Offerentin bezüglich der Umweltbelastung Vorteile bieten. Wie an sich schon das Verwaltungsgericht bemängelt hat, erhielten in dieser Sparte alle Anbieter das Maximum von fünf Punkten, ohne dass der Gemeinderat nähere Abklärungen vorgenommen hätte. Angesichts der Tatsache, dass beim Schadstoffausstoss (bezüglich Quantität und Qualität) je nach Alter und Typ des Transportfahrzeugs grosse Unterschiede auftreten können, erscheint ein solches Vorgehen sachwidrig: Gerade weil das Einsammeln des Kehrichts eine äusserst immissionsreiche Fahrweise bedingt, kommt der Fahrzeugwahl für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit der Offerte grosse Bedeutung zu. Im Vergleich zum "Anfahrtsweg" (20 Punkte) misst deshalb das beanstandete Bewertungsschema dem Kriterium "Fahrzeuge" (5 Punkte) wohl zu wenig Gewicht bei. Jedenfalls wurde der Mangel der unterbliebenen Abklärung - entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts - nicht dadurch behoben, dass die Vergabestelle allen Anbietern für deren Fahrzeuge gleich viele Punkte verteil-

te. Die Beschwerdeführerin hatte bereits (zumindest implizit) vor Verwaltungsgericht geltend gemacht, ihre Lastwagen hätten einen geringeren Schadstoffausstoss als jene der O._____ AG. Trifft dies zu, so ist durchaus denkbar, dass ihr Angebot - trotz der Anfahrt von C._____ her - auch unter dem Gesichtswinkel der Umweltverträglichkeit nicht schlechter einzustufen ist als dasjenige der berücksichtigten ortsansässigen Konkurrentin, deren Preis rund ein Viertel über dem Angebot der Beschwerdeführerin liegt (was sich in einer Differenz von bloss 9 Punkten niederschlug).

5.- a) Wie bereits das Verwaltungsgericht erkannt hat, ist es zudem unhaltbar, beim vorliegend in Frage stehenden Auftrag die Ortskenntnis als Zuschlagskriterium zu berücksichtigen. Für das Einsammeln des bereitgestellten Kehrichts reicht aus, dass sich der Chauffeur auf der vorgegebenen Route zurechtfindet; eine besondere Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen ist nicht notwendig. Im Übrigen wäre dieses Kriterium ohnehin untauglich: Gefordert ist primär der eingesetzte Fahrer, der nicht bereits darum über eine besondere Ortskenntnis verfügt, weil er für ein einheimisches Unternehmen tätig ist. Es ist ohne weiteres denkbar, dass die - nur wenige Kilometer von S._____ entfernt domizilierte - Beschwerdeführerin oder andere Konkurrenten über Fahrer verfügen, welche die Gemeinde gleich gut oder sogar besser kennen als jene der ortsansässigen O._____ AG.

b) Auch wenn der Submissionsbehörde bei öffentlichen Beschaffungen ein grosser Ermessensspielraum zukommt und sich das Bundesgericht bei der materiellen Überprüfung eines Vergebungsentscheids grosse Zurückhaltung auferlegt (BGE 125 II 86 E. 6 S. 98 f.), muss es doch einschreiten, wenn die Schranken des Bundes(verfassungs)rechts missachtet werden. Die Art und Weise, in der die Gemeinde S._____ über die im Streit liegenden Offerten befunden hat, erweist sich als offensichtlich unsachgemäss und führt zu einer Bevorzugung ortsansässiger Bewerber, welche gegen das Diskriminierungsverbot des Binnenmarktgesetzes verstösst. Die staatsrechtliche Beschwerde ist deshalb wegen Verletzung von Art. 2 ÜbBest. aBV gutzuheissen und das den Vergebungsentscheid schützende Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben. Bei dieser Sachlage braucht auf die übrigen Rügen der Beschwerdeführerin (Verletzung von Rechtsgleichheitsgebot, Willkürverbot sowie Treu und Glauben) nicht mehr eingegangen zu werden. Offen bleiben kann auch, inwieweit allenfalls das angewandte Bewertungsschema von der Ausschreibung bzw. den Submissionsunterlagen abweicht.

6.- Die (unterliegende) Gemeinde S._____ nimmt im vorliegenden Verfahren Vermögensinteressen im Sinne von Art. 156 Abs. 2 OG wahr; ihr sind deshalb - mangels einer Beteiligung der O._____ AG am Verfahren - die Gerichtskosten aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 und Abs. 2 OG e contrario). Der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin ist für das bundesgerichtliche Verfahren zulasten der Gemeinde S._____ eine angemessene Entschädigung auszurichten (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 30. November 1999 aufgehoben.

2.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000. – wird der Gemeinde S._____ auferlegt.

3.- Die Gemeinde S._____ hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 5'000. – zu entschädigen.

4.- Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Gemeinderat S._____, dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau und der O._____ AG schriftlich mitgeteilt.

_____

Lausanne, 31. Mai 2000

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung

des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: