Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.360/2006 /fco

Urteil vom 15. Januar 2007
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Reeb,
Gerichtsschreiber Kessler Coendet.

Parteien
SGI Schweizerische Gesellschaft für Immobilien AG, Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. Lukas Handschin,

gegen

Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn, 4500 Solothurn, Beschwerdegegnerin, vertreten durch den Leiter Rechts- und Personaldienst der Stadt Solothurn, Baselstrasse 7, 4502 Solothurn,
Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn, Amthaus I, Postfach 157, 4502 Solothurn.

Gegenstand
Forderung aus öffentlichrechtlichem Vertrag,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil
des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn
vom 10. Mai 2006.

Sachverhalt:
A.
Die SGI Schweizerische Gesellschaft für Immobilien AG (im Folgenden: SGI) ist Eigentümerin der Parzellen Nrn. 2004 und 2060, oberer Brühl, am westlichen Siedlungsrand der Stadt Solothurn. Die benachbarten Grundstücke messen zusammen über 50 Hektaren. Sie befanden sich 1998, als sie die SGI erwarb, im übrigen Gemeindegebiet. Bereits im Januar 1997 hatte aber das Amt für Raumplanung des Kantons Solothurn seine grundsätzliche Zustimmung zu der Absicht der kommunalen Planungsbehörde erklärt, das Gebiet vorzeitig einzuzonen, sofern ein Teilzonen- und Gestaltungsplan erstellt werde.

Im Winter 1998/1999 war - im gemeinsamen Auftrag von SGI und Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn (im Folgenden: Einwohnergemeinde) - ein Studienwettbewerb zur Erstellung eines Überbauungskonzepts für den südlichen Bereich dieses Areals als erste Etappe des Ẅohnpark Wildbachd̈urchgeführt worden. In der Folge erteilte die SGI dem Gewinner den Auftrag, ein Bauprojekt zu erarbeiten. Parallel dazu entwickelte ein von der Stadt Solothurn beauftragtes Architekturbüro den darauf abgestimmten Teilzonen- und Gestaltungsplan. Der Gemeinderat der Einwohnergemeinde verabschiedete diesen am 22. Juni 1999 im Entwurf zuhanden der öffentlichen Auflage.

Ausserdem schloss die SGI mit den zuständigen Vertretern der Einwohnergemeinde am 3. bzw. 20. Mai 1999 eine Vereinbarung über die Realisierung der erwähnten ersten Bauetappe Ẅohnpark Wildbach.. Darin verpflichtete sich die SGI, innerhalb von 2 Jahren nach Rechtskraft der vorgezogenen Einzonung ihrer Grundstücke ein Baugesuch für die erste Bauetappe, die mindestens einen Viertel des gesamten Areals umfassen musste, einzureichen und diese Etappe innert 5 Jahren seit der Einzonung zu realisieren. Im Gegenzug versprach die Ein-

wohnergemeinde, die Erschliessung der beiden Grundstücke umgehend auszulösen, sobald eine rechtskräftige Baubewilligung mit Finanzierungsausweis für die Bauetappe vorliegen sollte. Hierfür wurde der Abschluss eines separaten Erschliessungsvertrags vorbehalten. Der Vertrag vom 3./20. Mai 1999 sah eine Konventionalstrafe von Fr. 400'000.– für den Fall vor, dass die SGI ihren vertraglichen Pflichten nicht fristgerecht nachkommen würde. Ergänzend unterzeichneten die Parteien am 22. Juni 1999 den Vertrag über die Durchführung und Finanzierung der Erschliessung des Teilareals für die erste Bauetappe.
B.
Am 20. Juli 2005 klagte die Einwohnergemeinde die SGI beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn auf Bezahlung der vertraglich vereinbarten Konventionalstrafe ein. Mit Urteil vom 10. Mai 2006 hiess das Gericht die Klage gut. Es bejahte seine Zuständigkeit. Weiter stellte es fest, dass der Teilzonen- und Gestaltungsplan Wildbach vom Regierungsrat des Kantons Solothurn am 18. Januar 2000 rechtskräftig genehmigt worden sei. Entgegen der Vereinbarung sei die erste Bauetappe binnen 5 Jahren ab diesem Zeitpunkt nicht erstellt worden. Es sei der volle Betrag der Konventionalstrafe, zuzüglich Verzugszins seit Klageeinreichung, geschuldet.
C.
Die SGI führt staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts und verlangt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Gerügt wird eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, des Legalitätsprinzips im Abgaberecht, des Gebots von Treu und Glauben sowie des Willkürverbots.

Die Einwohnergemeinde ersucht um Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. In der Replik hat die SGI an ihren Anträgen festgehalten.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG) ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten (AS 2006 1205, 1243). Da das angefochtene Urteil vorher ergangen ist, richtet sich das Verfahren noch nach dem Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG). Der angefochtene Entscheid ist kantonal letztinstanzlich; dagegen steht im Bund kein anderes Rechtsmittel als die staatsrechtliche Beschwerde offen (Art. 84 Abs. 2 und Art. 86 OG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt, so dass auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten ist.
2.
Die Auseinandersetzung beruht auf folgendem Hintergrund:

Der Teilzonen- und Gestaltungsplan vom 18. Januar 2000 lässt als bauliche Nutzung im Bereich der ersten Bauetappe eine Bruttogeschossfläche (BGF) von insgesamt rund 5'400 m^2 zu; dabei ist ein gewisser Spielraum in der Verteilung der Bauflächen auf die einzelnen Etappen vorgesehen.

Das ursprünglich geplante Überbauungsprojekt Ẅohnpark Wildbach, das sowohl dem Vertrag vom 3./20. Mai 1999 wie auch dem Teilzonenplan vom 18. Januar 2000 zugrunde liegt, wollte die planungsrechtlich eingeräumten Möglichkeiten voll ausschöpfen; geplant war eine Reihenhaussiedlung mit einem einzelnen Mehrfamilienhaus. Die parallel zum Erlass des Teilzonenplans erteilte Baubewilligung liess die Beschwerdeführerin allerdings verfallen. Nach der insoweit unbestrittenen Würdigung des Verwaltungsgerichts hat die Beschwerdeführerin glaubhaft dargetan, dass es ihr nicht gelungen sei, dafür genügend Kaufinteressenten zu finden.

In der Folge erarbeitete die Beschwerdeführerin ein neues Projekt für die erste Bauetappe, das neben dem Mehrfamilienhaus im Wesentlichen nur noch freistehende Einfamilienhäuser aufweist. Damit soll gesamthaft eine BGF von rund 4'650 m2 beansprucht werden; diesen Wert hatten die zuständigen kommunalen Bau- und Planungsbehörden Ende 2003/Anfang 2004 voranfrageweise als Minimalfläche der ersten Bauetappe definiert. Das entsprechende Baugesuch für die neue Überbauung Ẅohnpark am Bachẅurde am 28. September 2004 bewilligt.

Die Beschwerdegegnerin hatte die Aufnahme der Erschliessungsarbeiten für das Areal unmittelbar nach Rechtskraft des Teilzonenplans im Januar 2000 veranlasst. In der Folge wurden die Arbeiten mehrmals unterbrochen und im Sommer 2005 abgeschlossen. Die Beschwerdeführerin begann unbestrittenermassen erst danach mit

den Bauarbeiten auf dem Grundstück. Vorgesehen ist, die bewilligte Überbauung in Teiletappen entsprechend der Nachfrage zu realisieren.

Strittig ist, ob die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführerin unter diesen Umständen auf der Bezahlung der Konventionalstrafe behaften darf.

3.

Zunächst bringt die Beschwerdeführerin vor, das Verwaltungsgericht habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Die Urteilsbegründung lasse zu Unrecht ausser Betracht, dass der Vertragszweck - die Sicherung einer ernsthaften Bauabsicht bei der Beschwerdeführerin - nie gefährdet gewesen sei. Das Verwaltungsgericht hat unter analoger Heranziehung der Regeln des Obligationenrechts über die Konventionalstrafe bejaht, dass die Beschwerdegegnerin die volle Konventionalstrafe verlangen dürfe. Ob dieser Schluss im Ergebnis rechtens war, ist nicht eine Frage des rechtlichen Gehörs, sondern bildet Gegenstand der materiellen Beurteilung. Darauf ist im Folgenden - im Rahmen der erhobenen Rügen - einzugehen.

4.

4.1 Zur Hauptsache macht die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Legalitätsprinzips im Abgaberecht geltend. Sie bringt vor, es fehle eine genügende gesetzliche Grundlage für den Vertrag vom 3./20. Mai 1999. Nach dem Recht des Kantons Solothurn bestehe für die Grundeigentümer keine Baupflicht. Entsprechend dürfe auch die Konventionalstrafe als Ersatz für eine solche Baupflicht mangels gesetzlicher Grundlage nicht durchgesetzt werden. Nicht anders verhalte es sich, sofern die Konventionalstrafe als Vorzugslast oder als Abschöpfung des Mehrwerts beim Grundeigentümer aufgrund der Einzonung qualifiziert werde. Im Übrigen sei die Abgabe von der Betragshöhe her unverhältnismässig; sie führe zu einer ungerechtfertigten Bereicherung der Beschwerdegegnerin. Zwar lehne das angefochtene Urteil das Vorgehen eines Gemeinwesens, sich mittels Konventionalstrafen zu bereichern, grundsätzlich ab; im vorliegenden Fall habe das Verwaltungsgericht dies aber ohne nähere Begründung zugelassen. Deshalb verstosse der angefochtene Entscheid gleichzeitig gegen das Willkürverbot.

4.2 Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage (Legalitätsprinzip) im Abgaberecht ist ein selbständiges verfassungsmässiges Recht, dessen Verletzung unmittelbar gestützt auf Art. 127 Abs. 1 BV geltend gemacht werden kann (BGE 132 I 117 E. 4.1 S. 120; 132 II 371 E. 2.1 S. 374, je mit Hinweisen). Dem Willkürverbot kommt im vorliegenden Zusammenhang keine darüber hinausgehende Bedeutung zu. Dass der Vertrag vom 3./20. Mai 1999, der die Klausel über die Konventionalstrafe enthält, eine öffentlichrechtliche Natur aufweist, steht ausser Frage. Zwar hat das Bundesgericht in einem älteren Urteil den Grundsatz geäussert, das Gemeinwesen dürfe von den Bürgern im Rahmen eines öffentlichrechtlichen Vertrags keine Leistungen fordern, für die eine gesetzliche Grundlage nicht gegeben sei (BGE 105 Ia 207 E. 2b S. 210). Im gleichen Urteil hielt es aber ebenfalls fest, die Ungültigkeit einer derartigen Vereinbarung sei dann nicht gerechtfertigt, wenn die Berufung des Privaten auf die Mangelhaftigkeit des Vertrags, dem er zuvor zugestimmt hatte, als Verstoss gegen Treu und Glauben erscheine (BGE 105 Ia 207 E. 2b S. 211).

4.3 Der Beschwerdeführerin ist tatsächlich entgegenzuhalten, dass es treuwidrig ist, sich im vorliegenden Zusammenhang auf das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für die zu ihren Lasten abgeschlossene Konventionalstrafe zu berufen. Die Gemeinde hat ihre Leistungen gemäss dem Vertrag vom 3./20. Mai 1999, namentlich die Erschliessung - soweit von der Beschwerdeführerin gewünscht - erbracht und kann diese baulichen Investitionen nicht mehr ohne weiteres rückgängig machen. Es verdient keinen Rechtsschutz, wenn sich die Beschwerdeführerin einer von ihr versprochenen Gegenleistung mit einem Argument zu entziehen sucht, das ihr als erfahrener Immobiliengesellschaft bereits bei Vertragsabschluss bewusst sein musste. Die Verfassungsrügen, die sich gegen die Gültigkeit der Konventionalstrafenklausel richten, erweisen sich als rechtsmissbräuchlich (Art. 36a Abs. 2 OG); darauf ist nicht einzutreten.

5.

Darüber hinaus rechtfertigen die Umstände eine Klarstellung - im Sinne eines obiter dictums - zum angefochtenen Entscheid im Hinblick auf die Frage der Rechtsgrundlage für eine Konventionalstrafe der vorliegenden Art.

5.1 Nach dem bei E. 4.2 zitierten Grundsatz ist das Gemeinwesen nicht völlig frei, mit Privaten öffentlichrechtliche Verträge abzuschliessen. Nach der neueren Rechtsprechung ist die Regelung von verwaltungsrechtlichen Rechten und Pflichten durch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag zulässig, wenn ein Rechtssatz entweder diese Handlungsform vorsieht oder dafür Raum lässt oder sofern sie vom Gesetz nicht ausgeschlossen wird (vgl. Urteil 1A.266/2005 vom 13. März 2006, E. 2.4, in: URP 2006 S. 361; vgl. auch Urteil 1P.434/2006 vom 29.

November 2006, E. 2.4).

Es ist unbestritten, dass der Kanton Solothurn keine Baupflicht in dem Sinne kennt, dass der private Grundeigentümer seine Parzelle zonenkonform nutzen muss. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts soll es jedoch genügen, dass die Konventionalstrafe als Institut des Privatrechts einer analogen Anwendung im Verwaltungsrecht zugänglich sei. Müsse der private Vertragspartner dem Gemeinwesen eine Konventionalstrafe bezahlen, so handle es sich dabei um eine vertragliche Sanktion. Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage sei dafür nicht erforderlich.

Ausserdem argumentiert das kantonale Gericht, das Bundesgericht habe einen Vertrag, der mit demjenigen vom 3./20. Mai 1999 vergleichbar sei, bereits in einem Entscheid (Urteil 1A.215/1997 vom 25. Februar 1998, in: ZBl 100/1999 S. 542) als rechtsgültig eingestuft. Aus dem angeführten Urteil lässt sich indessen zur Gültigkeit der hier vereinbarten Konventionalstrafe nichts ableiten. Nicht anders verhält es sich mit dem obiter dictum in BGE 100 Ia 294 E. 2b S. 297, wonach eine Konventionalstrafe in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag möglich sein kann.

Immerhin bieten sich vorliegend als hinreichender gesetzlicher Anhaltspunkt die im Folgenden zu erörternden, kantonalen Rechtsgrundlagen an, auf die das angefochtene Urteil nicht eingeht. Demzufolge musste vom Verwaltungsgericht gar nicht entschieden werden, ob in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag eine Konventionalstrafe zulasten eines Privaten auch bloss gestützt auf eine analoge Anwendung von Art. 160 ff. OR zulässig wäre.
5.2 Es ist daran zu erinnern, dass der Vertrag vom 3./20. Mai 1999 ein Bindeglied zwischen der Nutzungsplanung (vorzeitige Einzonung des Areals) und dem Erschliessungsvertrag vom 22. Juni 1999 bildet. Die Einzonung selbst stellte keine vertragliche Leistung der Gemeinde dar, sondern eine Bedingung für die spätere Wirksamkeit der Verträge vom 3./20. Mai 1999 und 22. Juni 1999. Die Gemeinde verpflichtete sich im Vertrag vom 3./20. Mai 1999 vielmehr zu Erschliessungsleistungen; die Beschwerdeführerin als private Grundeigentümerin versprach im Gegenzug eine minimale Überbauung des zu erschliessenden Areals innert Fünfjahresfrist. Die vertraglich zugesicherte Baupflicht der Beschwerdeführerin sollte nicht direkt vollstreckbar sein; allerdings wurde eine zusätzliche Geldleistung, die sog. Konventionalstrafe, für den Fall vereinbart, dass die Überbauung nicht fristgerecht erfolgen würde. Die Konventionalstrafe kam in diesem Fall zu dem Anteil an den Erschliessungskosten hinzu, den die Beschwerdeführerin nach dem Erschliessungsvertrag vom 22. Juni 1999 ohnehin zu tragen hatte. Dieser letztere Vertrag konnte abgeschlossen werden, weil die Beschwerdeführerin alleine perimeterpflichtig war.

Im Ergebnis verschiebt sich die am 22. Juni 1999 geregelte Verteilung der Erschliessungskosten zulasten der Beschwerdeführerin, wenn sie ihrer Baupflicht gemäss Vertrag vom 3./20. Mai 1999 nicht nachkommt. In dieser Hinsicht sind die beiden genannten Verträge richtigerweise als Einheit zu betrachten. Der als Konventionalstrafe stipulierte Betrag von Fr. 400'000.– entspricht etwas weniger als 10 Prozent der bei Vertragsabschluss vorgesehenen und mit kommunalen Kreditbeschlüssen gesicherten Erschliessungskosten. Die Konventionalstrafe erreichte damit von ihrem Umfang her annähernd den eigentlich von der Gemeinde zu tragenden Anteil am Erschliessungsaufwand (vgl. dazu E. 5.3, hiernach). Die Konventionalstrafenklausel ermöglichte es der Gemeinde, im Sinne einer Pauschale auch diesen Anteil auf die Beschwerdeführerin zu überwälzen. Folglich kann die mit der Konventionalstrafe versprochene Geldleistung als Teil der Erschliessungsbeiträge und damit als Vorzugslast (zu diesem Begriff BGE 132 II 371 E. 2.3 S. 375 mit Hinweisen) qualifiziert werden. Insofern kommt es nicht darauf an, ob die Höhe der im Vertragszeitpunkt angenommenen Erschliessungskosten schliesslich vollumfänglich ausgeschöpft worden ist.
5.3 § 108 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Solothurn vom 3. Dezember 1978 (PBG/SO; BGS 711.1) schreibt vor, dass die Gemeinden von den Grundeigentümern angemessene Erschliessungsbeiträge verlangen. Gestützt auf § 117 PBG/SO hat der Kantonsrat am 3. Juli 1978 die Kantonale Grundeigentümerbeitragsverordnung (BGS 711.41) erlassen. Danach hat die Gesamtheit der begünstigten Grundeigentümer 80 Prozent der Kosten für Erschliessungsstrassen (§ 42) bzw. 70 Prozent der Kosten für Abwasserbeseitigungsanlagen (§ 44) zu tragen. Nach beiden Bestimmungen können die Gemeinden die Ansätze erhöhen. Das kommunale Reglement der Stadt Solothurn vom 29. Oktober 1980 setzt den Grundeigentümeranteil auf 85 Prozent der Kosten

bezüglich der Strassen- und auf 70 Prozent bezüglich der Abwassererschliessung an. Diese Ansätze wurden im Vertrag vom 22. Juni 1999 übernommen.

Die erwähnten kantonalen Bestimmungen (vgl. auch § 110 und § 118 PBG/SO) lassen Raum, dass Private gegenüber einer Gemeinde auf dem Vertragsweg einen höheren Beitragssatz als gemäss kommunalem Reglement akzeptieren, solange sie gesamthaft nicht mehr als den voraussichtlichen Gesamtaufwand der Erschliessung übernehmen. Im Übrigen erachten Rechtsprechung und Lehre verwaltungsrechtliche Verträge über die Abgabepflicht im Hinblick auf die Erschliessung von Bauland grundsätzlich als zulässig, sofern damit keine eigentliche Abgabevergünstigung bezweckt wird (vgl. BGE 105 Ia 207 E. 2a S. 209 f.; 103 Ia 505 E. 3b S. 513; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 1082; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in: ZBl 104/2003 S. 505 ff., 519 f.).

Allerdings müsste es Bedenken wecken, wenn eine Gemeinde ihre Erschliessungsleistungen systematisch von vertraglichen Zusatzleistungen der betroffenen Privatpersonen abhängig machen wollte; diese Gefahr scheint bei der Beschwerdegegnerin nicht zu bestehen. Unter besonderen Umständen kann es angehen, dass eine Gemeinde ihren voraussichtlichen Anteil am Erschliessungsaufwand vor dem Hintergrund der genannten kantonalen Rechtsgrundlagen vertraglich auf den Grundeigentümer überwälzt, sofern dieser die erschlossene Parzelle nicht binnen angemessener Frist überbaut. Eine Konventionalstrafe mit einer derartigen Zielrichtung kommt etwa in Betracht, wenn es um ein bedeutendes Areal am Siedlungsrand geht, das einem einzigen Grundeigentümer gehört. Die Erschliessung bringt der Allgemeinheit diesfalls ohne anschliessende Überbauung praktisch keinen Nutzen; einzig die Liegenschaft erfährt eine entsprechende Wertsteigerung. Gleichzeitig läuft die Gemeinde Gefahr, dass wegen fehlender baulicher Nutzung durch diese Privatperson ein erheblicher Anteil der kommunalen Baulandreserve blockiert wird.

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin hatte sich bereits im kantonalen Prozess mit folgender weiterer Begründung gegen die Bezahlung der Konventionalstrafe gewehrt. Sie habe sich stets für die Verwirklichung eines Bauprojekts im vertraglich vereinbarten Umfang eingesetzt. Die städtischen Behörden seien rasch und offen über die Absatzschwierigkeiten beim ursprünglichen Projekt informiert worden. Die Beschwerdeführerin habe die Behörden auch im Folgenden fortlaufend in die Projektüberarbeitung eingebunden. Diese hätten nie signalisiert, dass die Konventionalstrafe nun bald fällig würde, sondern sich positiv zur Vereinbarkeit des neuen Projekts mit dem Teilzonenplan geäussert. Aufgrund dieser Signale sei die Planung vorangetrieben und das neue Projekt zur Bewilligung eingereicht worden; mittlerweile werde gebaut. Mit anderen Worten habe die Beschwerdeführerin nach Sinn und Zweck des Vertrags vom 3./20. Mai 1999 ihren Anteil am Bauprojekt erbracht. Es sei stossend, wenn nun - in Form der Konventionalstrafe - die gesamte Verantwortung für die Verzögerung der baulichen Realisierung auf sie abgeschoben werde.

Angesichts dieser Vorbringen handelt es sich entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin nicht um ein unzulässiges Novum, wenn sich die Beschwerdeführerin insofern in der staatsrechtlichen Beschwerde auf den verfassungsmässigen Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) beruft.

6.2 Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verschafft einen Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden, sofern sich dieses auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht (BGE 131 II 627 E. 6.1 S. 636 f.; 130 I 26 E. 8.1 S. 60, je mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin ist befugt, mit dieser Verfassungsrüge auch geltend zu machen, es sei zu Unrecht die besondere Situation ausser Acht gelassen worden, dass der Vertragspartner ein Gemeinwesen und damit anerkannten öffentlichen Interessen verpflichtet sei (vgl. BGE 122 I 328 E. 7d S. 341).

6.3 Unter den besonderen Umständen des vorliegenden Einzelfalls hat die Beschwerdegegnerin als Gemeinwesen im Vertrag vom 3./20. Mai 1999 berechtigterweise das Anliegen verfolgt, dass das von ihr zu erschliessende Grossareal am Siedlungsrand verhältnismässig rasch überbaut wird. Von der Beschwerdeführerin wird nicht behauptet, die vereinbarte Fünfjahresfrist für die Realisierung ihres Bauvorhabens sei von vornherein zu kurz bemessen gewesen. Entsprechend ist grundsätzlich auch ein öffentliches Interesse am Erhalt der vereinbarten Konventionalstrafe nach Ablauf dieser Frist bei vertragswidrig nicht rechtzeitig erfolgter Überbauung zu bejahen.

6.4 Demgegenüber hat die Beschwerdeführerin im fraglichen Vertrag zur Hauptsache die Ausnützung der baulichen Möglichkeiten gemäss dem damals im Entwurf vorliegenden Teilzonenplan innert der betreffenden Frist versprochen. Dabei ging es offensichtlich nicht nur um die bauliche Planung und Vermarktung einer zonenkonformen Siedlung, sondern auch um die bauliche Realisierung. Erfüllt ist diese primäre Vertragspflicht mit der Vollendung der Überbauung und nicht mit dem Baubeginn. Diese Verpflichtung der Beschwerdeführerin ist mit dem Scheitern des ursprünglichen, bei Vertragsabschluss aktuellen Bauprojekts nicht dahingefallen. Deshalb kommt es weder auf den Umfang der Verantwortung der Beschwerdegegnerin an jenem Projekt noch auf die Gründe für dessen Scheitern an. Die Beschwerdeführerin kann daher nicht erfolgreich bestreiten, dass sie diese primäre Vertragspflicht nicht fristgerecht erfüllt hat.

Im Übrigen macht die Beschwerdeführerin auch nicht geltend, die Frist für die Realisierung der Überbauung hätte ihr im Nachgang zur neuen Baubewilligung vom 28. September 2004 erstreckt werden müssen. Es ist weder behauptet noch ersichtlich, dass sie die Behörden der Beschwerdegegnerin um eine entsprechende Vertragsanpassung angegangen hat. Im Gegenteil hat sie den Vergleichsvorschlag des Gemeinderats, die Konventionalstrafe nach sofortiger Begleichung abgestuft - entsprechend dem Baufortschritt innert erstreckter Fristen - teilweise zurückzuerstatten, abgelehnt.
6.5 Demzufolge meint die Beschwerdeführerin zu Unrecht, das öffentliche Interesse an der baulichen Nutzung des vorzeitig erschlossenen Areals dürfe nicht weiter als bis zur Aufnahme der Bauarbeiten auf dem Privatgrund gehen. Es überzeugt vorliegend auch nicht, wenn die Beschwerdeführerin vorbringt, es sei raumplanerisch nur sinnvoll, von Kunden sofort genutzte Bauten zu erstellen. Wenn sie die Gefahr von leerstehenden Bauruinen ins Feld führt, widerspricht sie ihrer eigenen Einschätzung, wonach das neue Überbauungsprojekt marktkonform sei. Hinzu kommt, dass die kommunalen Behörden im Hinblick auf dieses neue Bauprojekt den letztlich finanziellen Anliegen der Beschwerdeführerin bereits grosszügig entgegen gekommen sind: Wie aus einem Vergleich der beiden bei E. 2 vorgestellten Baubewilligungen folgt, haben sie einer erheblichen Verkleinerung des Bauvolumens im Rahmen der ersten Bauetappe bzw. der primären vertraglichen Baupflicht zugestimmt. Die Beanspruchung der Konventionalstrafe erscheint auch deswegen als verhältnismässig, weil die Beschwerdegegnerin bei diesem neuen Bauprojekt wiederum keine Gewähr hat, ob und in welchem Zeithorizont es vollständig fertiggestellt wird. Die Verfassungsrüge erweist sich in diesem Punkt als
unbegründet.
6.6 Nachträgliche, ausservertragliche Zusicherungen der zuständigen Behörde, wonach diese auf die rechtzeitige Erfüllung der primären Baupflicht bzw. auf die Durchsetzung der Konventionalstrafe verzichtet habe, vermag die Beschwerdeführerin ohnehin nicht darzutun. Es verstösst nicht gegen den verfassungsmässigen Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV), wenn die kommunalen Behörden die Beschwerdeführerin bei den zahlreichen Kontakten während der Fünfjahresfrist nicht nachweislich an die Frist für die Fälligkeit der Konventionalstrafe erinnert und anschliessend dennoch auf dieser Sanktion bestanden haben. Sofern die Beschwerdeführerin aus diesen Behördenkontakten einen konkludenten Verzicht auf die Konventionalstrafe ableiten will, kann ihr wiederum nicht gefolgt werden. Dass sie selbst nicht von einem derartigen Verzicht ausgegangen ist, zeigt sich aus der Tatsache, dass sie kurz vor Fristablauf ein schriftliches Gesuch um Erlass der Konventionalstrafe stellte; letzteres löste den bei E. 6.4 erwähnten Vergleichsvorschlag aus.
7.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Der obsiegenden, durch ihren eigenen Rechtsdienst vertretenen Beschwerdegegnerin steht keine Entschädigung zu.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 10'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 15. Januar 2007
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung

des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: