Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.551/2004 /ggs

Urteil vom 10. Februar 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Aemisegger, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Nay, Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Scherrer.

Parteien
X._____ AG, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Hansjörg Felber,

gegen

Einwohnergemeinde Altdorf, 6460 Altdorf,
Regierungsrat des Kantons Uri, 6460 Altdorf,
vertreten durch die Justizdirektion des Kantons Uri, Rathausplatz 5, 6460 Altdorf,
Obergericht des Kantons Uri, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Rathausplatz 2, Postfach 449, 6460 Altdorf.

Gegenstand
Art. 5 Abs. 1, 2 und 3 BV sowie Art. 9 BV (Planungskosten; Kostentragung Studienauftrag für Überbauung),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Obergerichts des Kantons Uri, Verwaltungsrechtliche Abteilung, vom 12. Juli 2004.

Sachverhalt:
A.
Die X._____ AG ist Eigentümerin des Grundstücks L677.1201 Altdorf und der davon abgetrennten Parzellen. Die Liegenschaften sind der Kernzone IV zugeteilt. Im Hinblick auf die Überbauung Kernzone IV beschloss der Gemeinderat Altdorf, für das Gebiet Hofstatt einen zweistufigen Studienauftrag zu vergeben. Das Programm für den Studienauftrag wurde der X._____ AG am 13. August 1996 zugestellt. Im Begleitbrief an die Grundeigentümerin führte der Gemeinderat Folgendes aus:
- Es soll ein zweistufiges Verfahren durchgeführt werden. Dies hat den Vorteil, dass nach dem Vorliegen der 1. Stufe die Rahmenbedingungen und die Nutzungsprogramme für die zweite Stufe präzisiert werden können.
- Die Studien (Konzepte) werden durch eine Jury, in welcher Sie als Mitglied mitbestimmen, beurteilt.
- Die entsprechenden Termine (Jurierung) ersehen Sie aus dem Studienprogramm (Seiten 4 und 5).
- Für Sie entstehen keine Kosten.¨
B.
Mit Schreiben vom 28. August 1996 teilte die X._____ AG dem Gemeinderat mit, sie werde ihn bei seiner Erklärung betreffend Kosten behaften. Sie gehe im Zusammenhang mit dem Studienauftrag davon aus, dass auf sie keine Kosten entfielen. Der Gemeinderat liess ihr hierauf am 3. September 1996 das definitive Programm für den Studienauftrag zukommen. In Erwiderung auf ihr Schreiben vom 28. August 1996, hielt der Gemeinderat in einem Brief vom 6. September 1996 u.a. zur Kostenübernahme fest:
Ëemäss Praxis des Gemeinderats Altdorf werden grundsätzlich für Quartiergestaltungspläne keine Vorschüsse bezahlt und Kosten übernommen. Bei der Kernzone IV (Hofstatt) handelt es sich um einen Spezialfall. Einerseits ist die Gemeinde selber eine grössere Eigentümerin. Andererseits ist die Bauabsicht der beteiligten Eigentümer sehr unterschiedlich. Aufgrund dieser Situation hat sich der Gemeinderat noch nicht entschieden, wie abschliessend der Studienauftrag finanziert werden soll. Die Übernahme eines Grossteils der Planungskos-

ten durch die Gemeinde ist wahrscheinlich. Gemäss Bauordnung (QRP) könnten die Kosten auf die Eigentümer überwälzt werden. Hier halten wir fest, dass nach Abschluss des Studienauftrages erst ein Überbauungskonzept vorliegt, welches noch in einen QGP umgearbeitet werden muss.¨

C.
Am 2. März 1998 erliess der Gemeinderat Altdorf das aus dem Studienauftrag hervorgehende Siegerprojekt als Quartierrichtplan. Gestützt darauf wurde ein Quartiergestaltungsplan ausgearbeitet, welcher vom Regierungsrat des Kantons Uri am 21. November 2000 genehmigt wurde. Mit Beschluss vom 4. Dezember 2000 genehmigte der Gemeinderat schliesslich die Schlussabrechnung für den Studienauftrag Hofstatt in der Höhe von Fr. 191'329.– und entschied, der X._____ AG, entsprechend ihrem Anteil an der Grundstücksfläche von 43%, Fr. 82'271.50 in Rechnung zu stellen. Mit Eingabe vom 19. Dezember 2000 ersuchte die X._____ AG um Wiedererwägung, worauf der Gemeinderat mit Beschluss vom 29. Januar 2001 nicht eintrat. Die gegen den Nichteintretensentscheid erhobene Beschwerde wies der Regierungsrat des Kantons Uri am 29. Oktober 2002 ab.

Hierauf gelangte die X._____ AG an das Obergericht des Kantons Uri. Dieses kam mit Entscheid vom 12. Juli 2004 zum Schluss, dass die Kostenüberwälzung rechtmässig sei und wies die Beschwerde ab.
D.
Mit Eingabe vom 27. September 2004 erhebt die X._____ AG staatsrechtliche Beschwerde. Sie beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids wegen Verletzung von Art. 5 Abs. 1, 2 und 3 BV sowie Art. 9 BV.

Das Obergericht des Kantons Uri verzichtet unter Hinweis auf den angefochtenen Entscheid auf eine Stellungnahme. Die kantonale Justizdirektion schliesst namens des Regierungsrates auf Abweisung der Beschwerde, soweit überhaupt darauf eingetreten werden könne. Der Gemeinderat Altdorf verweist auf seine Ausführungen im bisherigen Verfahren und sieht von einer Vernehmlassung ab.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Das angefochtene Urteil ist ein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid im Sinn von Art. 86 OG, gegen den zur Rüge der geltend gemachten Verfassungsverletzungen einzig die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung steht. Die Beschwerdeführerin ist als Grundeigentümerin durch das angefochtene Urteil persönlich betroffen und daher zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten.
2.
Die Beschwerdeführerin vertritt die Auffassung, für die umstrittene Kostenüberwälzung fehle es an einer gesetzlichen Grundlage. Art. 31b Abs. 4 des kantonalen Baugesetzes vom 10. Mai 1970 (BauG/UR; RB 40.1111) komme beim Erlass eines Quartierrichtplans nicht zur Anwendung. Indem das Obergericht die Bestimmung, welche die Kostenfolge bei der Quartierplanung regle, auch für die Kosten eines Richtplanverfahrens angewandt habe, habe es willkürlich gehandelt und gegen Art. 5 Abs. 1 BV verstossen.
2.1 Das Legalitätsprinzip besagt, dass ein staatlicher Akt sich auf eine materiellgesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist. Es dient damit einerseits dem demokratischen Anliegen der Sicherung der staatsrechtlichen Zuständigkeitsordnung, anderseits dem rechtsstaatlichen Anliegen der Rechtsgleichheit, Berechenbarkeit und Voraussehbarkeit des staatlichen Handelns. Es ist in Art. 5 Abs. 1 BV als verfassungsmässiger Grundsatz niedergelegt (vgl. BGE 127 I 60 E. 3a S. 67). Strittig ist im vorliegenden Fall die Überwälzung der (Richt-)Planungskosten durch die Gemeinde auf die beteiligten Grundeigentümer. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts bedürfen öffentliche Abgaben grundsätzlich einer Grundlage in einem formellen Gesetz, d.h. normalerweise in einem dem Referendum unterstehenden Erlass (vgl. BGE 126 I 180 E. 2a/aa S. 182).
2.2 Die Beschwerdeführerin macht gleichzeitig eine Verletzung des Willkürverbots geltend. Gemäss Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür behandelt zu werden. Willkürlich ist ein Entscheid nicht schon dann, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre, sondern erst dann, 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 Ge-

rechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Willkür liegt nur vor, wenn nicht bloss die Begründung eines Entscheides, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (BGE 129 I 8 E. 2.1 S. 9; 127 I 54 E. 2b S. 56 mit Hinweisen).
Demnach ist zu prüfen, ob eine genügende gesetzliche Grundlage für die Kostenüberwälzung besteht und ob die Auslegung der einschlägigen kantonalen und kommunalen Gesetzgebung, wie sie die kantonalen Behörden vorgenommen haben, willkürlich im Sinne der zitierten Rechtsprechung ist. Der Inhalt einer Norm ist dabei ausgehend von ihrem Wortlaut, nach ihrem Sinn und Zweck und den ihr zugrunde liegenden Wertungen zu ermitteln. Zu berücksichtigen ist auch der Wille des historischen Gesetzgebers. Ziel der Auslegung ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis aus der ratio legis (BGE 128 III 113 E. 2a S.114).
2.3
2.3.1 Art. 31b Abs. 4 BauG/UR legt fest, dass die Grundeigentümer des einbezogenen Bodens die Kosten der Quartierplanung im Verhältnis ihres Grundeigentums tragen. Die Bestimmung findet sich in Kapitel V des Baugesetzes, welches den Titel Ǫuartierpläneẗrägt. Der Quartierplan ordnet die Überbauung eines genau bezeichneten Gemeindeteils, der sich zur gesamthaften Erschliessung eignet. Er regelt die Erschliessung dieses Gebietes, indem er Strassen, Wege, Abstellflächen, Versorgungsleitungen und dergleichen sowie die entsprechenden Baulinien festlegt (Art. 31 Abs. 1 BauG/UR). Als Quartiergestaltungsplan regelt der Quartierplan zusätzlich namentlich die Lage, Stellung, Grösse und Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie die Art und das Mass ihrer Nutzung, die Grenz- und Gebäudeabstände, die Grünflächen und Spielplätze (Art. 31 Abs. 2 BauG/UR). Zu den Quartierrichtplänen äussert sich das Gesetz nicht. Das aus dem Studienauftrag hervorgegangene Siegerprojekt wurde indes als Quartierrichtplan erlassen, gestützt auf welchen ein Quartiergestaltungsplan ausgearbeitet wurde. Die Beschwerdeführerin ist darum der Meinung, Art.31b Abs. 4 BauG/UR gelange nicht zur Anwendung.
2.3.2 Das Areal Hofstatt liegt, wie gesehen, in der Kernzone IV. Nach Art. 91 Abs. 2 der kommunalen Bau- und Zonenordnung vom 24. Oktober 1991 (BZO) darf dort nur aufgrund eines Gesamtkonzepts und im Rahmen eines Quartiergestaltungsplans gebaut werden. Das Gesamtkonzept hat dabei allen massgebenden Aspekten zu genügen, insbesondere bezüglich Einordnung ins Ortsbild, Wahrung der wichtigen Gestaltungselemente wie Baumgruppen und Mauern, Beachtung der topographischen Gegebenheiten sowie bezüglich Erschliessungskonzept (Art. 91 Abs. 2 BZO). Die Ausnützung von 0,3 kann überschritten werden, wenn ein Quartiergestaltungsplan vorliegt, der aufgrund eines Studienauftrags oder Architekturwettbewerbs gemäss SIA-Normen festgelegt wurde (Art. 92 Abs. 2 BZO). Aus diesem Grund hatte der Gemeinderat den Studienauftrag erteilt: Da die Gemeinde im betreffenden Gebiet selber Grundeigentümerin ist, wollte sie sich die Möglichkeit, die Ausnützung zu überschreiten, offen halten (Beschluss des Gemeinderates Altdorf vom 22. April 1996). Das aus dem Studienauftrag hervorgehende Siegerprojekt erliess der Gemeinderat sodann als Quartierrichtplan. Die vorherige Ausarbeitung eines Quartierrichtplans ist indessen in der Kernzone IV nicht zwingend für den
späteren Erlass eines Quartiergestaltungsplans. Auch die besonderen Bestimmungen über Quartiergestaltungspläne in Art. 118 ff. BZO verlangen keinen Quartierrichtplan als Grundlage für einen Quartiergestaltungsplan. Bei einer Etappierung der Arealüberbauung sieht Art. 123 Abs. 1 BZO die beiden Planungsinstrumente alternativ vor: Wer über eine grössere Arealfläche eine Bebauung vorbereitet, hat für die gesamte Fläche einen Quartierplan, Quartiergestaltungsplan oder Quartierrichtplan zu erstellen. Nach Meinung des Obergerichts schliesst dies den vorgängigen Erlass eines Quartierrichtplanes aber nicht aus. Werde jedoch ein Quartierrichtplan als Grundlage für einen Quartiergestaltungsplan erlassen, seien dessen Kosten als Kosten der Quartiergestaltungsplanung zu betrachten und könnten deshalb aufgrund von Art. 31b Abs. 4 BauG/UR auf die Grundeigentümer überwälzt werden. Im vorliegenden Fall habe der Erlass des Richtplanes durch Beschluss des Gemeinderates vom 2. März 1998 gar keine Kosten verursacht. Kosten seien durch die Vergabe des Studienauftrages entstanden, der nach Art. 92 Abs. 2 BZO für den Erlass des Quartiergestaltungsplanes notwendig gewesen sei. Deshalb stellten diese Kosten schliesslich Kosten des Gestaltungsplanverfahrens
dar, auch wenn als Zwischenschritt das Ergebnis des Studienauftrags zum Quartierrichtplan erklärt worden sei. Zudem sei das Siegerprojekt als Gesamtkonzept bezeichnet worden. Ein solches sei nach Art. 91 Abs. 2 BZO ebenfalls erforderlich, um in der Kernzone IV bauen zu können.
2.3.3 Die Argumentation des Obergerichtes ist schlüssig und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass die Kosten für den Quartiergestaltungsplan nach Art. 31b Abs. 4 BauG/UR auf die Grundeigentümer überwälzt werden können. Wurde das Konzept, welches in der Kernzone IV unabdingbare Voraussetzung und unmittelbare Grundlage des Quartiergestaltungsplanes ist (vgl. Art. 91

Abs. 2 BZO), als Quartierrichtplan erlassen, ist es nicht stossend, wenn die kantonalen Instanzen diese Kosten als überwälzbar im Sinne von Art. 31b Abs. 4 BauG/UR erachten. Die Konzept- resp. Richtplankosten stehen in direktem Zusammenhang mit dem Gestaltungsplan. Zudem sieht Art. 90 Abs. 4 BZO ausdrücklich vor, dass bei Kernzonengebieten mit Pflicht zum Gesamtkonzept die Kosten für die Bearbeitung des Quartierrichtplanes im Rahmen der Baubewilligung nach Anteil Grundstücksfläche auf die Grundeigentümer zu übertragen sind. Zwar findet sich Art. 90 BZO unter dem Titel Ëernzone III.: Geht das Obergericht indes davon aus, dass der Gesetzgeber in der Kernzone IV keine Ausnahme von diesem Grundsatz machen wollte, ist dies nicht willkürlich, zumal es sich dabei ebenfalls um eine Kernzone mit Pflicht zum Gesamtkonzept
handelt.

3.

Weiter macht die Beschwerdeführerin einen Verstoss gegen das Prinzip von Treu und Glauben geltend. Aufgrund der Äusserungen des Gemeinderates Altdorf habe sie in guten Treuen davon ausgehen dürfen, keine oder höchstens marginale Kosten des Studienauftrages übernehmen zu müssen.

3.1 Äusserungen im Verkehr zwischen Behörden und Privaten sind so zu interpretieren, wie die jeweils andere Seite sie nach Treu und Glauben verstehen durfte (Art. 4 aBV bzw. Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV: BGE 124 II 265 E. 4a S. 269 f.; 113 Ia 225 E. 1b/bb S. 228). Der Schutz des berechtigten Vertrauens in eine (selbst unrichtige) Auskunft oder Zusicherung der Behörde setzt voraus, dass sich die Angabe auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht, dass die Amtsstelle, welche die Auskunft erteilt hat, hierfür zuständig war, dass der Bürger die Unrichtigkeit des Bescheides nicht ohne weiteres hat erkennen können und dass er im Vertrauen auf die erhaltene Auskunft nicht wieder rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hat. Eine behördliche Information steht zudem immer unter dem Vorbehalt einer allfälligen späteren Rechtsänderung; eine vertrauensschutzbegründende Auskunft kann deshalb nur vorliegen, wenn die Rechtslage zur Zeit der Verwirklichung des Tatbestandes die gleiche ist wie im Zeitpunkt der Auskunfterteilung (vgl. BGE 126 II 377 E. 3a S. 387; 122 II 113 E. 3b/cc S. 123; zu den Voraussetzungen im Einzelnen siehe BGE 118 Ia 245 E. 4b S. 254; 117 Ia 285 E. 2b S. 287 mit Hinweisen).

3.2 Die Beschwerdeführerin stützt sich vor allem auf das Schreiben des Gemeinderates vom 13. August 1996, in welchem dieser im Zusammenhang mit der Vergabe des Studienauftrags festgehalten hatte, für sie würden keine Kosten entstehen (siehe lit. A hiervor). Diese Aussage erfolgte zwar vorbehaltlos. Deren Fehlerhaftigkeit war jedoch für die Beschwerdeführerin erkennbar, hat sie doch mit Schreiben vom 28. August 1996 umgehend deutlich gemacht, dass sie den Gemeinderat auf dieser Aussage behaften werde (lit. B hiervor). Gleichzeitig hielt sie fest, sie gehe davon aus, dass im Zusammenhang mit der Durchführung des Studienauftrags auf die Anwendung von Art. 31b Abs. 4 BauG/UR verzichtet werde. Sie war sich also der gesetzlichen Grundlage für eine Kostenüberwälzung sehr wohl bewusst. Bereits bei einer Besprechung vom 7. Mai 1992, bei welcher ein Vertreter der Beschwerdeführerin anwesend war, war von der Gemeinde im Zusammenhang mit dem Verfahren ausgeführt worden, bezüglich der Bezahlung des Quartiergestaltungsplans halte sie an Art. 31b Abs. 4 BauG/UR fest (Aktennotiz vom 7. Mai 1992 in Sachen Liegenschaften Hofstatt, Altdorf). Der Gemeinderat hat denn auf das Schreiben der Beschwerdeführerin auch sofort reagiert und am 6. September
1996 geantwortet, dass er sich noch nicht entschieden habe, wie abschliessend der Studienauftrag finanziert werde. Die Übernahme eines Grossteils der Kosten durch die Gemeinde sei wahrscheinlich. Gemäss Bauordnung könnten die Kosten auf den Eigentümer überwälzt werden (vgl. lit. B hiervor). Damit hat der Gemeinderat seine Aussage vom 13. August 1996 klar relativiert und einen Vorbehalt angebracht. Die Beschwerdeführerin konnte nicht mehr damit rechnen, dass ihr sämtliche Kosten erlassen würden. Es ist lediglich noch die Rede davon, dass die Gemeinde einen Grossteil der Kosten übernehmen könnte. Im Vorfeld zur Vergabe des Studienauftrags war der Vertreter der Beschwerdeführerin zudem ebenfalls von erheblichen Kosten ausgegangen. So hält eine Aktennotiz vom 22. Dezember 1995 fest, dass die Beschwerdeführerin u.a. aus finanziellen Gründen gegen einen Studienauftrag sei, weil sie rund die Hälfte der Kosten übernehmen müsste. Auch daraus lässt sich schliessen, dass die Beschwerdeführerin vor dem Schreiben des Gemeinderates vom 13. August 1996 von einer Kostentragungspflicht ausging. Hinzu kommt, dass der Gemeinderat den Architekten des einzigen Verwaltungsrates der Beschwerdeführerin im Sinne eines Entgegenkommens ebenfalls mit einem
Studienauftrag betraut hat. Auch wurde vereinbart, dass der Architekt im Anschluss an den Studienauftrag den Quartiergestaltungsplan ausarbeiten werde (Protokoll des Gemeinderates vom 22. April 1996; Ziff. 4 des Regierungsratsbeschlusses vom 29. Oktober 2002). Im Lichte dieser Vereinbarungen und unter Berücksichtigung des Umstandes, dass der Gemeinderat bereits am 6. September 1996 auf seine vorbehaltlose Zusage zurückge-

kommen ist, kann sich die Beschwerdeführerin nicht auf den Vertrauensschutz berufen.

4.
Die Beschwerdeführerin rügt zudem eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Sie habe keine Überschreitung der Ausnützungsziffer gewollt und eine solche liege nun auch nicht vor. Der Studienauftrag sei somit unnötig gewesen und erweise sich als unverhältnismässig. Die einzige Folge für sie sei, dass sie über Fr. 80'000.– bezahlen müsse ohne den geringsten Vorteil aus der Durchführung des Studienauftrags zu schöpfen. Sie stellt in Abrede, dass die Überwälzung der Planungskosten mit dem Äquivalenzprinzip in Einklang stehe.
4.1 Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot (Art. 5 Abs. 2 sowie Art. 8 und 9 BV) für den Bereich der Kausalabgaben (BGE 130 III 225 E. 2.3 S. 228; 128 I 46 E. 4a S. 52; 101 Ib 462 E. 3b S. 468; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgaberechts, ZBl 104/2003, S. 522). Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs (BGE 101 Ib 462 E. 3b S. 468), wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen. Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind (BGE 130 III 225 E. 2.3 S. 228; 128 I 46 E. 4a S. 52; 126 I 180 E. 3a/bb S. 188, mit Hinweisen; Hungerbühler, a.a.O., S. 522
f.).
4.2 Das Obergericht hat sich eingehend mit dieser Rüge auseinandergesetzt. Darauf kann verwiesen werden (Art. 36a Abs. 3 OG). Die Kosten von Fr. 191'329.– für den Studienauftrag sind ausgewiesen und unbestritten. Voraussetzung für die Überbaubarkeit der Hofstatt-Zone ist der Erlass eines Quartiergestaltungsplans, gestützt auf ein Gesamtkonzept (Art. 91 Abs. 2 BZO). Auch wenn die Ausnützungsziffer nun effektiv nicht überschritten wird, war doch die Absicht der Gemeinde, eine solche Überschreitung grundsätzlich zu ermöglichen, zumal die Beschwerdeführerin nicht die einzige Grundeigentümerin im betroffenen Gebiet ist. Die Beschwerdeführerin hat zudem in ihrem Schreiben vom 28. August 1996 selber festgehalten, die von ihr gewünschte Beschränkung der Ausnützungsziffer auf 0,3 sei nicht als absolute, sondern als ungefähre Grösse zu verstehen. Somit war auch der Studienauftrag als Grundlage für den darauf gestützten Gestaltungsplan notwendig (Art. 92 Abs. 2 BZO). Überwälzt die Gemeinde der Beschwerdeführerin diesen Aufwand anteilsmässig, ist darin keine Verletzung des Äquivalenzprinzips zu erkennen, könnte doch die Beschwerdeführerin ebenfalls von der erhöhten Ausnützungsmöglichkeit profitieren. Die Rüge ist als unbegründet abzuweisen.
5.
Daraus ergibt sich, dass die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen ist. Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG). Parteientschädigungen sind keine auszurichten (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Einwohnergemeinde Altdorf, dem Regierungsrat und dem Obergericht des Kantons Uri, Verwaltungsrechtliche Abteilung, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 10. Februar 2005
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Das präsidierende Mitglied: Die Gerichtsschreiberin: