

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2014.00001 vom 7. Mai 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-05-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2014.00001

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2014.00001 du 7 mai 2014

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2014.00001 del 7 maggio 2014

Regeste

Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats | [Vier Mitglieder des Grossen Gemeinderates Adliswil erhoben Gemeindebeschwerde gegen einzelne Bestimmungen der neu erlassenen Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates. Der Bezirksrat hiess die Beschwerde teilweise gut. Hiergegen gelangte die Stadt Adliswil an das Verwaltungsgericht.] Legitimation der Beschwerdeführerin (E. 1.2). Dem Wesen der abstrakten Normenkontrolle entspricht eine rein kassatorische Entscheidbefugnis der Rechtsmittelinstanzen. Der vorinstanzliche Entscheid ist deshalb als Endentscheid anzusehen (E. 1.4.2). Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (E. 1.6). Legitimation der Beschwerdegegner im Rekursverfahren (E. 3). Die Kompetenz der Gemeinde zum Erlass einer Gemeindeordnung (und anderer Regelungen) ist Ausdruck der Gemeindeautonomie (E. 4.2). Der Grosse Gemeinderat gibt sich seine Geschäftsordnung (E. 4.3). Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle steht dem Verwaltungsgericht in begründeten Fällen die Befugnis zu, über den Rechtsmittelantrag hinaus den ganzen Erlass aufzuheben, wenn dieser ohne die angefochtenen und als rechtswidrig erachteten Bestimmungen sinn- und zwecklos wird. Ebendiese Kompetenz kommt auch der Vorinstanz gestützt auf § 27 VRG ohne Weiteres zu (E. 5.2). Die Vorinstanz hat Art. 22 Abs. 3 GeschO GGR, welche von den Beschwerdegegnern nicht angefochten worden war, aber zu Unrecht aufgehoben (E. 5.3). Die politische Aufsicht ist die Aufsicht und Kontrolle, welche ein übergeordnetes Gemeindeorgan über die Vollzugsbehörden ausübt; in der Gemeinde ist es die Oberaufsicht der Gemeindeversammlung oder des Grossen Gemeinderates über die gesamte Gemeindeverwaltung (E. 6.2). Die Verwendung des Begriffs "Oberaufsicht" in der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates ist ohne Weiteres zulässig (E. 6.3). Wer öffentliche Aufgaben wahrnimmt, tritt nach Art. 43 Abs. 1 KV bei Geschäften, die sie oder ihn unmittelbar betreffen, in den Ausstand; ausgenommen ist die Rechtsetzung im Parlament (E. 7.3). Das Verhältnis zwischen § 102 GG und Art. 43 Abs. 1 KV, welcher die jüngere und übergeordnete Regelung ist, kann offengelassen werden (E. 7.4). Die Regelung von Art. 3 Abs. 2 GeschO GGR verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht (E. 7.5). Die parlamentarische Oberaufsicht wird insbesondere durch die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission ausgeübt (E. 8.2). Zur Einsetzung einer Untersuchungskommission bedarf es einer rechtlichen Grundlage in der Gemeindeordnung, da eine Kommission mit besonderen Zuständigkeiten geschaffen wird (E. 8.4). Die in Art. 16 GeschO GGR eingeräumten Rechte gehen nicht so weit wie jene einer Untersuchungskommission, gleichwohl gehen sie über die Aufgabenbeschreibung in der Gemeindeordnung und im Gemeindegesetz hinaus. Da es sich dabei um wesentliche Bestimmungen über die Zuständigkeit bzw. Aufgaben von Organen der Gemeinde im Sinn von Art. 89 Abs. 1 KV handelt, bedarf es dazu ebenfalls einer Grundlage in der Gemeindeordnung (E. 8.7). Folglich ist die Beschwerde hinsichtlich Art. 16 GeschO GGR

abzuweisen (E. 8.8). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung AN.2014.00001 Urteil der 4. Kammer vom 7. Mai 2014 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz) , Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiberin Janine Waser. In Sachen Stadt Adliswil, vertreten durch den Grossen Gemeinderat Adliswil, Beschwerdeführerin , gegen A, B, C, D, Beschwerdegegner B–D vertreten durch Beschwerdegegner A, Beschwerdegegner , betreffend Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates Adliswil, hat sich ergeben: I. Am 6. März 2013 verabschiedete der Grosse Gemeinderat Adliswil die Totalrevision der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates (GeschO GGR). Dieser Beschluss wurde am

E. 4.1

Mit Beschluss des Bezirksrats Horgen vom 20. Januar 2014 wurden Art. 3 Abs. 2, Art. 16 sowie Art. 22 Abs. 3 GeschO GGR im Sinn der Erwägungen aufgehoben ; sodann sei der Begriff "Oberaufsicht" in der gesamten Geschäftsordnung durch jenen der "Aufsicht" zu ersetzen . Nachfolgend werden die umstrittenen Bestimmungen einzeln geprüft.

E. 4.2

Die Gemeinde regelt ihre Organisation und die Zuständigkeit ihrer Organe im Rahmen der Vorgaben des übergeordneten Rechts selbst (vgl. Art. 89 Abs. 1 KV; Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N. 183). Die Kompetenz der Gemeinde zum Erlass einer Gemeindeordnung (und andere r Regelungen) ist dabei Ausdruck der Gemeindeautonomie (Tobias Jaag in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 89 N. 3).

E. 4.3

Nach § 105 Abs. 1 GG gibt sich der Grosse Gemeinderat seine Geschäftsordnung. Anders als die Gemeindeordnung unterliegt die Geschäftsordnung dabei keiner Genehmigung durch den Regierungsrat (Art. 89 Abs. 3 KV; Jaag, Art. 89 N. 12–14). Die Beschwerdeführerin hat überdies die Beschlüsse des Grossen Gemeinderates über Erlass, Änderung oder Anwendung seiner Geschäftsordnung nach Art. 15 Ziff. 7 der Gemeindeordnung der Stadt Adliswil vom 2. März 1997 (GO, zu finden unter www.adliswil.ch/documents/Gemeindeordnung.pdf) von der Abstimmung durch die Gemeinde (Referendum) ausgenommen. Soweit sich die Beschwerdeführerin darauf beruft, man habe die Geschäftsordnung dem Gemeindeamt zur Kontrolle vorgelegt , und daraus den Schluss zieht, dass diese nicht gegen übergeordnetes Recht verstosse, ist auf die Ausführungen der Vorinstanz zu verweisen; eine solche Überprüfung ist gesetzlich nicht vorgesehen und lediglich eine Dienstleistung des Gemeindeamts ohne rechtliche Bedeutung .

E. 4.4

Die Überprüfung des angefochtenen Erlasses erfolgt im Hinblick auf das übergeordnete Recht. Das Ermessen der erlassenden Behörde ist zu respektieren – eine

Ermessenskontrolle steht der Normenkontrollbehörde nicht zu (vgl. § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 2 VRG; Weisung des Regierungsrates zum Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts, ABl 2009, 960 und 971; Isabelle Häner in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 79 N. 23; Donatsch, § 20 N. 95; VGr, 26. Juni 2012, AN.2012.00001, E. 1.4). Ein Aufhebungsentscheid soll nur dann erfolgen, wenn die betreffende Norm sich einer rechtskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn eine solche möglich und vertretbar ist, wobei dies voraussetzt, dass die Wahrscheinlichkeit künftiger rechtskonformer Anwendung bejaht werden kann (Arnold Marti, Abstrakte Normenkontrolle, Klageverfahren und weitere besondere Verfahren, in: Alain Griffel/Tobias Jaag [Hrsg.], Reform der Zürcher Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St. Gallen 2010, S. 103 ff., 120). Bei der Prüfung kommunaler Erlasse ist Zurückhaltung – analog der Rechtsprechung des Bundesgerichts – zur Wahrung der Gemeindeautonomie gerechtfertigt (Donatsch, § 20 N. 103). Für die Auslegung öffentlichrechtlicher Bestimmungen gelten die allgemeinen Regeln über die Auslegung von Gesetzes- und Verordnungsrecht (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen, 2010, Rz. 216; Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., Zürich etc. 20

E. 9

März 2013 mit Rechtsmittelbelehrung in der Zürichsee-Zeitung publiziert. Die Bestimmungen zur Ausstandspflicht (Art. 3 GeschO GGR), dem Auskunfts- und Einsichtsrecht (Art. 4 GeschO GGR), den Grundsätzen der Arbeit der Organe (Art. 15 GeschO GGR) und der Oberaufsicht (Art. 16 GeschO GGR) sowie den Zuständigkeiten (Art. 22 GeschO GGR) lauten dabei wie folgt: Art. 3 Ausstandspflicht 1 Ratsmitglieder treten in den Ausstand, wenn sie vom Geschäft als einzelne unmittelbar betroffen sind: a. in eigener Sache, b. in Angelegenheiten einer ihnen infolge Verwandtschaft, Schwägerschaft oder in ähnlicher Weise nahestehenden Person, c. in Angelegenheiten einer Körperschaft, Personenverbindung oder Institution, bei denen sie in leitender Stellung tätig sind oder für die sie eine Beratungsfunktion erfüllen. 2 Bei Geschäften, welche die Oberaufsicht über ihren Tätigkeitsbereich betreffen, treten im Dienst der Stadt Adliswil stehende Ratsmitglieder in den Ausstand. [...] Art. 4 Auskunfts- und Einsichtsrecht [...] 2 Sie verfügen bei der Ausübung ihrer parlamentarischen Tätigkeit gegenüber der Verwaltung über Auskunfts- und Einsichtsrechte, soweit nicht überwiegende Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen. [...] Art. 15 Grundsätze der Arbeit der Organe 1 Die Organe oder von ihnen beauftragte Ausschüsse können im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags: [...] c. im Einvernehmen mit dem zuständigen Mitglied des Stadtrates Angestellte der Verwaltung zu den vorgelegten Geschäften befragen, [...] e. Sachverständige zu Befragungen beziehen oder bei ihnen Gutachten in Auftrag geben sowie Augenscheine vornehmen, f. Vertretungen interessierter Kreise anhören, g. den Stadtrat beauftragen, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Art. 16 Grundsätze der Oberaufsicht 1 Die Rechnungs- und Geschäftskommission kann im Rahmen der Oberaufsicht überdies: a. beim Stadtrat die Herausgabe aller mit der Beurteilung des Finanzhaushaltes bzw. der Geschäftsführung in Zusammenhang stehenden Akten verlangen, b. ausnahmsweise und unter Wahrung der in Absatz 2 genannten besonderen schutzwürdigen Interessen ohne Einvernehmen und mit vorgängiger Ankündigung mit dem zuständigen Organ in der Verwaltung Besichtigungen vornehmen sowie jede Person in der Verwaltung anhören und befragen. 2 Soweit es zur Wahrung schutzwürdiger privater

Interessen, zum Schutz der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges justizförmiges Verfahren unerlässlich ist, kann der Stadtrat an Stelle der Herausgabe von Akten einen besonderen Bericht erstatten. 3 Das Amtsgeheimnis zum Schutze überwiegender öffentlicher Interessen kann gegenüber der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission nicht geltend gemacht werden. Art. 22 Zuständigkeiten [...]

3 Es [das Büro] kann die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission mit Abklärungen beauftragen, die es im Zusammenhang mit der Oberaufsicht des Rates über die Verwaltung als notwendig erachtet. Die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission erstattet dem Büro über das Ergebnis ihrer Untersuchung Bericht. [...] II. Am 27. März 2013 gelangten A–D, alle vier Mitglieder des Grossen Gemeinderates Adliswil, an den Bezirksrat Horgen und erhoben Gemeindebeschwerde gegen den Beschluss vom 6. März 2013. Sie beantragten sinngemäss, es seien die Art. 3 Abs. 1 und 2, Art. 4 Abs. 2, Art. 15 Abs. 1 lit. c und e–g sowie Art. 16 GeschO GGR aufzuheben. Ferner sei in der gesamten Geschäftsordnung der Begriff "Oberaufsicht" durch den Begriff "Aufsicht" zu ersetzen. Eventualiter beantragten sie die Aufhebung der Geschäftsordnung als Ganze r. Am 31. Oktober 2013 wies der Bezirksrat Horgen ein Gesuch der Stadt Adliswil vom 20. Juni 2013 um Entzug der aufschiebenden Wirkung ab. Mit Beschluss vom 20. Januar 2014 hob der Bezirksrat Horgen "[i] n teilweiser Gutheis ung der Beschwerde [...] Art. 3 Abs. 2, Art. 16 sowie Art. 22 Abs. 3 GeschO GGR im Sinn e der Erwägungen auf " (Dispositiv-Ziffer I). Die Verfahrenskosten wurden der Stadt Adliswil auferlegt (Dispositiv-Ziffer II). III. Hiergegen erhob d ie Stadt Adliswil am 17. Februar 2014 Beschwerde an das Verwaltungs gericht und beantragte Folgendes: " 1. Es sei der Beschluss des Bezirksamtes Horgen vom 20. Januar 2014 aufzuheben. 2. Es seien Art. 3 Abs. 2, Art. 16 und Art. 22 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates Adliswil vom 6. März 2013 zu bestätigen. 3. EVENTUALITER sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. 4. SUBEVENTUALITER sei Dispositivziffer III [recte: II] des Beschlusses des Bezirksamtes Horgen vom 20. Januar 2014 aufzuheben und die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'595.00 dem Beschwerdeführer und den Beschwerdegegnern je zur Hälfte, Letzteren unter solidarischer Haftbarkeit, aufzuerlegen. 5. Alles unter Kosten- und ohne Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegner unter solidarischer Haftbarkeit." Der Bezirksrat Horgen verzichtete am 26. Februar 2014 auf eine Vernehmlassung zur Beschwerde . A–D reichten am 12./18. März 2014 eine Beschwerde antwort ein. Am 26. März 2014 ersuchte die Stadt Adliswil darum, i n verfahrensleitende m Sinn festzustellen , dass die Geschäfts ordnung des Grossen Gemeinderates vom 6. März 2013 mit Ausnahme der Art. 3 Abs. 2, Art. 16 und Art. 22 Abs. 3 GeschO GGR in Rechtskraft erwachsen sei. Am 2./3. April 2014 verzichtete sie auf eine Stellungnahme zur Beschwerde antwort. Der Bezirksrat Horgen verzichtete am 7. April 2014 auf Stellungnahme zum Gesuch der Stadt Adliswil vom 26. März 2014 . Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 in Verbindung mit § § 19 Abs. 1 lit. d , Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4, 19b Abs. 2 lit. c sowie 42–44 e contrario des Verwaltungsrechts pflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) als letzte kantonale Instanz für die Beurteilung von Beschwerden gegen kommunale Erlasse zuständig (vgl. auch § 151 Abs. 3 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 [GG, LS 131.1]). 1.2 Beschwerdeführerin ist die Stadt Adliswil. Nach § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 VRG sind Gemeinden und andere Träger öffentlicher Aufgaben mit Rechts persönlichkeit beschwerdeberechtigt, wenn sie durch die Anordnung wie eine Privatperson berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben (lit. a), die

Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (lit. b), oder bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt sind, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen (lit. c). Die Legitimation nach § 21 Abs. 2 lit. b VRG ist gegeben, wenn die Verletzung von Garantien der Kantons- oder Bundesverfassung gerügt wird (vgl. BGE 136 I 404 E. 1.1.3, 129 I 313 E. 4.2, 129 I 410 E. 1.1; BGr, 6. Juli 2011, 2C_12/2011, E. 1.2; zum Verhältnis von Art. 21 Abs. 2 VRG zu Art. 89 Abs. 2 lit. c des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110] Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 120). Die Beschwerdeführerin rügt die Verletzung der ihr zustehenden Autonomie. Autonomie in der Rechtsetzung kommt einem Gemeinwesen dann zu, wenn es im betroffenen Bereich zum Erlass generell-abstrakter Akte ermächtigt ist und das über geordnete Recht dazu keine oder keine abschliessende Regelung enthält (BGE 120 Ia 203 E. 2a; Michael Pflüger, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, 2013, N. 876, auch zum Folgenden). Wo dies der Fall ist, ist der dem Gemeinwesen verbleibende Entscheidungsspielraum notwendigerweise relativ erheblich. Nach Art. 89 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) regelt die Gemeinde ihre Organisation und die Zuständigkeit ihrer Organe in der Gemeindeordnung. Weiter ist der Grosse Gemeinderat für den Erlass seiner Geschäftsordnung zuständig (vgl. § 105 Abs. 1 GG). Der Beschwerdeführerin bzw. ihrem Grossen Gemeinderat kommt dabei – im Rahmen der kantonalen Vorgaben – ein erheblicher Spielraum zu. Entsprechend ist sie zur vorliegenden Beschwerde legitimiert (siehe auch unten 4.2). 1.3 Nach § 155 Abs. 1 lit. a GG entscheidet der Grosse Gemeinderat über die Beschreitung des Rechtsmittelwegs, wenn ein Beschluss des Grossen Gemeinderates im Rechtsmittelverfahren geändert oder aufgehoben wurde. Das Büro vertritt den Grossen Gemeinderat Adliswil nach aussen (Art. 4 Abs. 1 Ziff. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates vom 12. Mai 2010 [aGeschO GGR, zu finden unter: www.adliswil.ch/documents/2_Geschaeftsordnung_des_Gemeinderates.pdf]). An der Sitzung des Grossen Gemeinderates Adliswil vom 5. Februar 2014 wurde das Büro mit der Erhebung der Beschwerde an das Verwaltungsgericht beauftragt, woraufhin es vorliegende Beschwerde einreichte (vgl. http://cms3-adliswil.backslash.ch/documents/Beschluesse_14-02-05.pdf). Die Rechtsmitteleingabe beruht mithin auf einem Entscheid des nach § 155 Abs. 1 GG zuständigen Gemeindeorgans. 1.4 1.4.1 Mit Beschwerde anfechtbar sind gemäss § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 1 VRG Anordnungen, die das Verfahren abschliessen. Die Anfechtbarkeit von Teil-, Vor- und Zwischenentscheiden richtet sich sinngemäss nach Art. 91–93 BGG (§ 19a Abs. 2 VRG). Bei der Anwendung von § 19a Abs. 2 VRG beachtet das Verwaltungsgericht im Grundsatz die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 91–93 BGG (VGr, 28. Februar 2013, VB.2012.00558, E. 1.2.2, und 21. November 2013, VB.2013.00387, E. 1.1.1). Nach dieser gilt ein Entscheid, mit welchem die Sache an eine Vorinstanz zurückgewiesen wird, als Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG (BGE 133 II 409 E. 1.2, 133 V 477 E. 4.2, 134 II 137 E. 1.3.2). Gegen diesen ist gemäss Art. 93 Abs. 1 BGG die Beschwerde nur zulässig, wenn er einen nicht wiedergutmachenden Nachteil bewirken kann (lit. a) bzw. wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b). Rückweisungsentscheide sind ausnahmsweise als Endentscheide zu

behandeln, wenn der unteren Instanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung nur noch der (rechnerischen) Umsetzung des höherinstanzlich Angeordneten dient (BGE 134 II 124 E. 1.3). 1.4.2 Dem Wesen der abstrakten Normenkontrolle entspricht eine rein kassatorische Entscheidbefugnis der Rechtsmittelinstanzen; diese können damit eine angefochtene Norm, die gegen übergeordnetes Recht verstösst, weder ändern noch ersetzen (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 100, auch zum Folgenden). Aus den Entscheiderwägungen, mit welchen der Verstoss gegen das übergeordnete Recht begründet wird, lässt sich freilich der Gestaltungsspielraum der Erlassbehörde für die Rechtsetzung ableiten. Dabei ist es aber aufgrund der Gewaltenteilung und der Aufgabenteilung in der Rechtsetzung nicht an der Rechtsmittelinstanz, der Erlassbehörde dazu verbindliche Weisungen zu erteilen (vgl. VGr, 20. September 2012, AN.2012.00003, E. 2.4.1). Mit dem vorinstanzlichen Entscheid wurden einzelne Bestimmungen der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates aufgehoben. Es ist an diesem – falls er dies wünscht –, neue Regeln zu erlassen. Wenngleich der vorinstanzliche Entscheid eine gewisse Stossrichtung vorgibt, wie die Regelung nicht lauten kann, ist der Grosse Gemeinderat als Erlassgeber frei, ob und welche neue Regelung er trifft. Der vorinstanzliche Entscheid ist deshalb als Endentscheid anzusehen. 1.5 Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.6 Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG). Da keine der Ausnahmen von § 38a Abs. 2 VRG gegeben ist, setzt sich der Spruchkörper vollumfänglich aus (Ersatz-)Mitgliedern des Verwaltungsgerichts zusammen. Die Besetzung erfolgt gemäss Ziff. 1.4 des Plenarbeschlusses des Verwaltungsgerichts vom 25. Juni 2013 (ABl 2013–07–05). 2. Die Beschwerdeführerin beantragt dem Verwaltungsgericht in einem "verfahrensleitenden Antrag" festzustellen, dass die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates vom 6. März 2013 mit Ausnahme von Art. 3 Abs. 2, Art. 16 und Art. 22 Abs. 3 GeschO GGR in Rechtskraft erwachsen sei. Dieser Antrag wird mit gegenwärtigem Endentscheid gegenstandslos. 3. Die Beschwerdeführerin macht geltend, es hätte nicht auf die Gemeindebeschwerde der Beschwerdegegner eingetreten werden dürfen, da diese zwar Stimmberechtigte seien, aber gleichzeitig auch Mitglieder des Grossen Gemeinderates, welche bei der Schlussabstimmung über die Geschäftsordnung dieser zugestimmt hätten. Nach § 151 Abs. 1 Satz 1 GG können Beschlüsse der Gemeinde und des Grossen Gemeinderates von den Gemeindebehörden, Stimmberechtigten und denjenigen Personen, die gemäss § 21 VRG dazu berechtigt sind, durch Beschwerde angefochten werden. Besondere Voraussetzungen ausser der Stimmberechtigung haben die Beschwerdeführenden nicht zu erfüllen (vgl. Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. A., Zürich etc. 2012, Rz. 2904). Es ist namentlich nicht notwendig, dass sie an der Gemeindeversammlung – oder an der Sitzung des Grossen Gemeinderates –, deren Beschluss sie anfechten, teilgenommen haben. Die Beschwerdelegitimation hängt auch nicht davon ab, ob jemand den Beschluss, den er anfecht, ablehnte oder nicht (Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 151 N. 3.1.1; vgl. auch Verein Zürcher Gemeindeglieder und Verwaltungsfachleute [Hrsg.], Ergänzungsband Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2011, § 151 N. 4.1). Die Beschwerdegegner waren folglich in ihrer Eigenschaft als Stimmberechtigte trotz ihrer Mitgliedschaft im Grossen Gemeinderat zur Erhebung der Gemeindebeschwerde legitimiert. Sodann sei an dieser Stelle festgehalten, dass dem in den Akten liegenden Protokoll des Grossen Gemeinderates vom 6. März 2013, anders als von der Beschwerdeführerin

vorgebracht, nicht entnommen werden kann, dass der nach der Bereinigung der Änderungsanträge entsprechend angepassten Vorlage der Geschäftsordnung in der Schlussabstimmung ohne Gegenstimme zugestimmt wurde. Das Protokoll verrät einzig, dass der Geschäftsordnung zugestimmt wurde – mit welchem Stimmenverhältnis kann ihm, anders als bei der Ablehnung einzelner Anträge, nicht entnommen werden. Nach Art. 39 Abs. 3 aGeschO GGR genügt die Mehrheit der Stimmen für die Annahme der Geschäftsordnung. Folglich kann aus dem Protokoll nicht geschlossen werden, dass die Beschwerdegegner der Geschäftsordnung zugestimmt hätten. 4.

E. 12

, N. 75). Danach muss der Rechtssatz in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Die Auslegung ist auf die Regelungsabsicht des Gesetzgebers auszurichten, welche mit Hilfe der herkömmlichen Auslegungselemente ermittelt werden muss. Dabei ist ein pragmatischer Methodenpluralismus anzuwenden und sind die einzelnen Auslegungselemente keiner hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen (BGE 128 I 34 E. 3b, 127 III 318 E. 2b, 125 II 206 E. 4a, je mit Hinweisen). 5. 5.1 Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe den Streitgegenstand in unzulässiger Weise auf Art. 22 Abs. 3 GeschO GGR ausgeweitet und diese Bestimmung aufgehoben. Damit habe sie ihre Kompetenz überschritten. 5.2 Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle steht dem Verwaltungsgericht in begründeten Fällen die Befugnis zu, über den Rechtsmittelantrag hinaus den ganzen Erlass aufzuheben. Das ist nach der Rechtsprechung der Fall, wenn der Erlass ohne die angefochtenen und als rechtswidrig erachteten Bestimmungen sinn- und zwecklos wird (Donatsch, § 63 N. 28; vgl. VGr, 26. Juni 2013, AN.2012.00005, E. 3; BGE 133 I 206 E. 3.2). Ebendiese Kompetenz kommt auch der Vorinstanz gestützt auf § 27 VRG ohne Weiteres zu (Alain Griffe I, Kommentar VRG, § 27 N. 4, auch zum Folgenden). Bei einem engen Sachzusammenhang kann die Rekursbehörde auch nicht angefochtene Bestimmungen aufheben. Letzteres ist vorliegend nicht der Fall. Wohl sieht Art. 22 Abs. 3 GeschO GGR vor, dass das Büro die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission mit Abklärungen beauftragen kann, während in Art. 16 GeschO GGR die der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission zur Verfügung stehenden Untersuchungsmittel geregelt werden, doch ist dies kein genügend enger Sachzusammenhang. Der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission stehen neben den in Art. 16 GeschO GGR genannten Untersuchungsmitteln weitere Abklärungsmöglichkeiten zur Verfügung (vgl. Art. 15 GeschO GGR, ferner Art. 10 Abs. 1 GeschO GGR). Art. 22 Abs. 3 GeschO GGR wird folglich nicht zur blossen Leerformel, wenn der mit Abklärungen beauftragte Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission nicht alle in Art. 16 GeschO GGR ursprünglich vorgesehenen Untersuchungsmittel zur Verfügung stehen. 5.3 Die Vorinstanz hat mithin Art. 22 Abs. 3 GeschO GGR, welche Bestimmung von den Beschwerdegegnern nicht angefochten worden war, zu Unrecht aufgehoben. Die Ausführungen der Vorinstanz, wonach Sinn der Normen von Art. 16 und 22 Abs. 3 GeschO GGR einzig der Versuch der Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission sein könne, erscheinen gesucht. Die Beschwerde ist diesbezüglich gut zu heissen. 6. 6.1 Die Vorinstanz hiess die Gemeindebeschwerde unter anderem insofern gut, als sie festhielt, der Begriff "Oberaufsicht" sei durch "Aufsicht" zu ersetzen. Man habe bereits in einem Beschluss vom 16. November 2012 festgehalten, dass sich die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission fälschlicherweise als "Oberaufsicht" bezeichne, obwohl es

hierfür an einer gesetzlichen Grundlage mangle. Die Oberaufsicht im eigentlichen Sinn beziehe sich kraft Kantonsverfassung auf den Kantonsrat, der die Kontrolle über die Regierung, Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben sowie über den Geschäftsgang der obersten kantonalen Gerichte ausübe (Art. 57 KV; vgl. ferner § 34a des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 [KRG, LS 171.1]). Nur schon, um begriffliche Verwirrungen zu vermeiden, sei deshalb auf Gemeindeebene einzig von "Aufsicht" oder "Kontrolle" zu sprechen. Die Beschwerdeführerin bringt hierzu vor, dass keine Rechtsverletzung erkennbar sei, selbst wenn der Begriff "Oberaufsicht" ungeschickt verwendet sein sollte. Der angefochtene Beschluss greife willkürlich in den kommunalen Autonomiebereich ein, da sich bereits aus der verfassungsmässig garantierten Organisationsfreiheit ergebe, dass die Terminologie in den kommunalen Erlassen frei gewählt werden könne. Es sei bei unklaren Rechtsbegriffen sodann auf deren Entstehungsgeschichte abzustellen. Mit dem Begriff "Oberaufsicht" sei, wie sich aus der Beratung des Grossen Gemeinderates vom 6. März 2013 ergebe, die parlamentarische Aufsicht als politische Kontrolle gemeint. Sodann gehe auch der Regierungsrat davon aus, dass der Grosse Gemeinderat die "Oberaufsicht" über die Stadtverwaltung ausübe.

6.2 Die politische Aufsicht ist die Aufsicht und Kontrolle, welche ein übergeordnetes Gemeindeorgan über die Vollzugsbehörden ausübt; in der Gemeinde ist es die Oberaufsicht der Gemeindeversammlung oder des Grossen Gemeinderates über die gesamte Gemeindeverwaltung (Thalmann, Vorb. §§ 141–150 N. 2.3; vgl. ferner Matthias Hauser in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 57 N. 5). Diese parlamentarische Aufsichtsfunktion besteht von kantonalen Rechts wegen (vgl. § 108 Ziff. 2 GG). Abzugrenzen ist diese "Oberaufsicht" von der Dienstaufsicht, welche der Stadtrat als vorgesetzte Instanz über die ihm unterstellten Verwaltungseinheiten ausübt. Die parlamentarische Oberaufsicht erschöpft sich nicht in der Beurteilung der Rechtmässigkeit des Verwaltungshandelns; vielmehr kann sie die Tätigkeit von Stadtrat und Verwaltung auf ihre Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit hin überprüfen (vgl. Saile/Burg herr/Loretan, S. 143, auch zum Folgenden). Demgegenüber ist der Grosse Gemeinderat nicht berechtigt, in Ausübung seiner Oberaufsicht in die Entscheidkompetenzen der Exekutive einzugreifen. Er kann daher weder dem Stadtrat noch der diesem nachgeordneten Verwaltung verbindliche Weisung erteilen, ihre Verwaltungsakte abändern oder aufheben oder Sanktionen aussprechen (vgl. Thalmann, § 108 N. 4). Der Bezirksrat, der – anders als der Grosse Gemeinderat – eine auf der Bezirksebene angesiedelte Behörde ist, hat die Aufsicht über die Gemeinden. Er wacht darüber, dass die Gemeindebehörden und -angestellten ihre Pflichten gewissenhaft und den gesetzlichen Vorschriften gemäss erfüllen (§ 141 Abs. 2 GG). Er kann jedoch nicht die politische Tragbarkeit einer Entscheidung beurteilen. Der Kantonsrat wiederum übt die politische Aufsicht auf kantonaler Ebene aus (vgl. Art. 57 KV sowie § 34a KRG).

6.3 Den Ausführungen der Vorinstanz kann nach dem Gesagten nicht gefolgt werden. Das kantonale Recht beschränkt die Verwendung des Begriffs der "Oberaufsicht" nicht auf die entsprechende Tätigkeit des Kantonsrates. Vielmehr übt der Grosse Gemeinderat – als Äquivalent zum Kantonsrat auf kantonaler Ebene – auf Gemeindeebene die parlamentarische (Ober-)Aufsicht gegenüber der kommunalen Exekutive und deren Verwaltungseinheiten aus. Dass die Gemeinde ihrerseits nach Art. 94 KV der Aufsicht der Bezirksbehörden und des Regierungsrates untersteht, ändert daran nichts. Die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden (Art. 94 KV; vgl. dazu Jaag, Art. 94 N. 2 ff.) ist von der gemeindeinternen Aufsicht, welche dem Grossen Gemeinderat nach § 108 Ziff. 2 GG zusteht, zu unterscheiden. Die Verwendung des

Begriffs " Oberaufsicht " in der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates ist daher ohne Weiteres zulässig und die Beschwerde diesbezüglich gutzu heissen. 7. 7.1 Die Vorinstanz erwägt weiter, die Formulierung von Art. 3 Abs. 2 GeschO GGR sei "etwas unglücklich" gewählt worden und gehe weiter als von den Gemeinderatsmitgliedern gemäss Beratung vom 6. März 2013 gewollt. Der Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 GeschO GGR stehe alsdann im Widerspruch zu Art. 3 Abs. 1 lit. c GeschO GGR. 7.2 Nach dem strittigen Art. 3 Abs. 2 GeschO GGR treten die Ratsmitglieder, die im Dienst der Stadt Adliswil stehen, in den Ausstand bei Geschäften, welche die Oberaufsicht über ihren Tätigkeitsbereich betreffen. 7.3 Wer öffentliche Aufgaben wahrnimmt, tritt nach Art. 43 Abs. 1 KV bei Geschäften, die sie oder ihn unmittelbar betreffen, in den Ausstand; ausgenommen ist die Rechtsetzung im Parlament. Das Gesetz kann weitere Ausstandsgründe vorsehen (Abs. 2). Art. 43 KV gilt dabei nicht nur für Mitglieder kantonaler Behörden, sondern für alle, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, auch auf kommunaler Ebene (vgl. Walter Haller in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 43 N. 10). Das (zu einem früheren Zeitpunkt erlassene) Gemeindegesetz regelt die Rechtsstellung der Mitglieder des Grossen Gemeinderates, insbesondere auch die Ausstandsgründe, in § 102 GG. Danach müssen die Mitglieder des Grossen Gemeinderates in den Ausstand treten, wenn sie bei einem Beratungsgegenstand persönlich beteiligt sind (§ 102 Abs. 1 GG). Die allgemein gehaltenen Formulierungen erlauben es den Gemeinden, sie zu konkretisieren (vgl. Haller, Art. 43 N. 19) und näher zu umschreiben, was unter unmittelbarer Betroffenheit bzw. persönlicher Beteiligung zu verstehen ist. Den Gemeinden kommt dabei ein Gestaltungsspielraum zu. Eine unmittelbare Betroffenheit liegt nach der Rechtslehre nicht nur dann vor, wenn jemand von einem Geschäft selber direkt berührt wird, sondern auch, wenn enge Verwandte, Freunde oder auch Gegner durch den zu fällenden Entscheid betroffen werden (Haller, Art. 43 N. 11, auch zum Folgenden; vgl. sodann Thalmann, § 102 N. 6.1). Unmittelbar betroffen ist ferner, wer in Führungsgremien und Geschäftsleitungen von Organisationen und Unternehmen tätig ist, über deren Begehren ein Geschäft angelegt wurde. 7.4 Art. 43 Abs. 1 KV steht als Ausstandsgrund die unmittelbare Betroffenheit eines Gemeinderatsmitglieds voraus. Art. 3 Abs. 2 GeschO GGR kann, wie nachfolgend aufgezeigt wird, unter diesen Begriff subsumiert werden, ebenso wie unter jenen der persönlichen Beteiligung (vgl. § 102 GG). Das Verhältnis zwischen § 102 GG und Art. 43 Abs. 1 KV, welcher die jüngere und übergeordnete Regelung ist, kann daher offengelassen werden. Art. 3 Abs. 2 GeschO GGR sieht vor, dass bei Geschäften, welche die Oberaufsicht über den Tätigkeitsbereich eines im Dienst der Stadt Adliswil stehenden Ratsmitglieds betreffen, dieses in Ausstand treten müsse. Dies gilt jedoch nur, soweit nicht Art. 3 Abs. 3 GeschO GGR greift, es also nicht die Behandlung des Vorschlags oder allgemein verbindlicher Erlasse anbelangt. Der Ausstandsgrund ist auf den Tätigkeitsbereich eines Ratsmitglieds beschränkt und kommt nicht bereits zum Tragen, wenn die Tätigkeit der Arbeitgeberin im Allgemeinen betroffen ist. Vorausgesetzt wird vielmehr eine unmittelbare Betroffenheit des Ratsmitglieds. Die Ausstandspflicht dient der Sicherung der Unabhängigkeit und Unbefangenheit der Mitglieder des Grossen Gemeinderates als Entscheidungsträger. Ist der eigene Tätigkeitsbereich eines im Dienst der Stadt angestellten Ratsmitglieds von einem Geschäft betroffen, hat dieses regelmässig persönliche Interessen daran und verfügt über interne Informationen, die den übrigen Mitgliedern nicht zugänglich sind. Solche Konstellationen können den Anschein eines Interessenkonflikts vermitteln, was vermieden werden soll. 7.5 Die Regelung von Art. 3 Abs. 2 GeschO GGR verstösst folglich nicht gegen übergeordnetes Recht. Der vorinstanzliche Entscheid ist daher, soweit er Art. 3 Abs. 2 GeschO

GGR aufhebt, nicht zu bestätigen und die Beschwerde diesbezüglich gutzuheissen. 8. 8.1 Im Streit liegt des Weiteren Art. 16 GeschO GGR. Die Beschwerdeführerin macht hierzu geltend, die politische Kontrolle sei im Gemeindegesetz völlig unklar geregelt bzw. es schweige sich über weite Stellen vollständig dazu aus. Deshalb gebe es ein umso grösseres Ermessen bei der Ausgestaltung der politischen Kontrolle. Die Regelung in Art. 16 GeschO GGR lehne sich an jene in § 34e KRG an. Es sei nicht einzusehen, weshalb dem Kantonsrat diese Befugnisse zustehen sollten, dem Grossen Gemeinderat jedoch nicht. Wieso die gewählte Ausgestaltung der Organisation mit übergeordnetem Recht unvereinbar sein solle, lege die Vorinstanz nicht dar – ein solcher Verstoss sei denn auch nicht ersichtlich. 8.2 Dem Grossen Gemeinderat kommt von Gesetzes wegen die Aufsicht über die gesamte Stadtverwaltung zu (vgl. § 108 Ziff. 2 GG). Die parlamentarische Oberaufsicht wird dabei insbesondere durch die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission ausgeübt (vgl. § 105 Abs. 2 GG; Saile/Burgherr/Loretan, N. 229). Nach Art. 26 Abs. 3 Satz 1 GO prüft diese die Voranschläge und Rechnungen, die Wertschriften und Kassenbestände der Verwaltung nach den gesetzlichen Bestimmungen sowie die Geschäftsberichte (vgl. ferner § 140 Abs. 1 Satz 1 GG; Thalmann, § 105 N. 3.5). Die Rechnungsprüfungskommission klärt nach § 140 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG die finanzrechtliche Zulässigkeit, die finanzielle Angemessenheit und die rechnerische Richtigkeit ab und erstattet dazu Bericht und Antrag. Sodann kontrolliert sie das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinde (Abs. 2). Weiter prüft die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission nach Art. 26 Abs. 3 Satz 2 GO die Anträge der übrigen Behörden, sofern der Gemeinderat dafür nicht eine Spezialkommission oder sein Büro einsetzt. Die Geschäftsprüfungskommission ist primär für die periodische Überprüfung der Tätigkeit des Stadtrates und der Stadtverwaltung zuständig; ihr obliegt die routinemässige Kontrolltätigkeit. Hierzu prüft sie in erster Linie den vom Stadtrat erhaltenen Geschäftsbericht (vgl. Art. 26 Abs. 3 Satz 1 GO; Thalmann, § 105 N. 3.6, auch zum Folgenden). Sie kann dabei ergänzende Informationen zu Angelegenheiten erfragen, die im Bericht nicht erwähnt sind. Sie ist jedoch nicht befugt, von sich aus bestimmte Bereiche durch Aktenbeizug oder persönliche Inspektionen zu untersuchen. Für die Überprüfung ausserordentlicher "besonderer Vorkommnisse" kann in der Gemeindeordnung aber die Einsetzung einer Untersuchungskommission vorgesehen werden, welcher weitergehende Untersuchungsmittel zur Verfügung stehen (Saile/Burgherr/Loretan, N. 262). 8.3 Untersuchungskommissionen sind Aufsichtsmittel des Parlaments bei besonderen Vorkommnissen in der Verwaltung (Thalmann, § 105 N. 3.7, auch zum Folgenden; vgl. Hauser, Art. 57 N. 28, sowie Art. 57 KV in Verbindung mit § 34f KRG). Ob Vorkommnisse vorliegen, die den Einsatz einer besonderen Untersuchungskommission rechtfertigen, ist ein politischer Ermessensentscheid (Saile/Burgherr/Loretan, N. 262). Für die wirksame Führung einer Untersuchung muss eine solche Kommission über das Recht verfügen, Behördenmitglieder und Angestellte zu befragen sowie Protokolle und andere Akten einzusehen. Das kantonale Recht sieht derartige Eingriffe des kommunalen Parlaments in den Tätigkeitsbereich der Exekutiven nicht vor (Saile/Burgherr/Loretan, N. 243, auch zum Folgenden). Es steht den Gemeinden jedoch frei, entsprechende kommunale Rechtsgrundlagen zu schaffen. Thalmann führt hierzu aus, dass die Einsetzung einer solchen Kommission durch blossen Beschluss des Grossen Gemeinderates gegen die Gewaltentrennung verstossen würde, da sie einer Rechtsgrundlage entbehre. Auch eine entsprechende Bestimmung in der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates würde nach Thalmann unter diesem Gesichtspunkt nicht ausreichen. Dem ist zuzustimmen. 8.4 Nach Art. 89 Abs. 1 KV regelt die Gemeinde ihre

Organisation und die Zuständigkeit ihrer Organe in der Gemeindeordnung. Diese Bestimmung ist im Licht des Art. 38 Abs. 1 KV auszulegen (vgl. insbesondere Art. 38 Abs. 1 lit. c KV). Danach sind alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes zu erlassen. Mit Gesetz ist eine Gesamtheit von Rechtssätzen gemeint, die der Kantonsrat in Anwendung von Art. 54 Abs. 1 lit. b KV beschliesst (formeller Gesetzesbegriff; vgl. Christian Schuhmacher in Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 33 N. 14); ein solches untersteht nach Art. 33 Abs. 1 KV dem fakultativen Referendum. Wichtige Rechtssätze sollen auch auf kommunaler Stufe in einem "formellen Gesetz niedriger Stufe" enthalten sein, also in einem Rechtssatz, an dessen Erlass die Stimmberechtigten mitwirken können (vgl. Hauser, Art. 38 N. 50; ferner Jaag/Rüssli, Rz. 435 und 2610; BGE 127 I 60 E. 2d f.). Wichtige Rechtssätze sind namentlich die wesentlichen Bestimmungen über die Organisation und Aufgaben der Behörden (vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. c KV). Wenn Art. 89 Abs. 1 KV mithin vorschreibt, dass die Organisation der Gemeinde und die Zuständigkeit der Gemeindeorgane einer Regelung in der Gemeindeordnung bedürfen, so sind die wesentlichen Bestimmungen über die Zuständigkeiten des Grossen Gemeinderates und seiner parlamentarischen Kommission in die Gemeindeordnung aufzunehmen. Zur Einsetzung einer Untersuchungskommission bedarf es folglich einer rechtlichen Grundlage in der Gemeindeordnung, da eine Kommission mit besonderen Zuständigkeiten geschaffen wird. 8.5 Anders als im Kantonsrat s gesetz (§ 34f–n KRG) oder teils anderen Gemeinde n mit Grosse m Gemeinderat (vgl. beispielsweise Art. 35 Abs. 3 und Art. 38 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 [GO Stadt Zürich, AS 101.100]) fehlt in der Stadt Adliswil für die Einsetzung einer Untersuchungskommission eine Regelung in der Gemeindeordnung (vgl. ferner Protokoll des Grossen Gemeinderates vom 6. März 2013, Traktandum 7: Motion zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission, www.adliswil.ch/documents/GR-Protokoll_13.03.06.pdf). Ferner haben der Kanton ebenso wie beispielsweise die Stadt Zürich im Unterschied zur Beschwerdeführerin die ihren Kommissionen zur Verfügung stehenden Untersuchungsmittel in einem Gesetz im formellen Sinn bzw. in der Gemeindeordnung festgehalten, weshalb der Einwand der Beschwerdeführerin, die Regelung in Art. 16 GeschO GGR lehne sich an § 34e KRG an, nicht zur Gutheissung der Beschwerde führt (vgl. Art. 37 bis GO Stadt Zürich). 8.6 Da eine Untersuchungskommission eine Ausnahme, eine letzte Möglichkeit zur Bewältigung und Klärung einer Notsituation darstellt, stehen deren weitreichende Befugnisse anderen parlamentarischen Kommissionen nicht ohne Weiteres zu; vor allem geht es nicht an, ständige Kommissionen dauernd mit den Kompetenzen einer Untersuchungskommission auszustatten oder eine Untersuchungskommission als ständige Kommission zu etablieren (Thalmann, § 105 N. 3.7; vgl. Saile/Burgherr/Loretan, N. 242). 8.7 Die Beschwerdeführerin findet, die in Art. 16 GeschO GGR der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission eingeräumten Rechte seien von jenen einer Untersuchungskommission zu unterscheiden. So könne die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission zwar ausnahmsweise auch ohne Einverständnis des betroffenen Stadtrates Untersuchungshandlungen durchführen, müsse dies jedoch anders als eine Untersuchungskommission vorgängig ankündigen. Ausserdem könne nur eine Untersuchungskommission die Befragten unter Androhung von Busse zur Wahrheit ermahnen. Die in Art. 16 GeschO GGR eingeräumten Rechte gehen in der Tat nicht so weit wie jene einer Untersuchungskommission, gleichwohl gehen sie über die Aufgabenbeschreibung in Art. 26 GO und im Gemeindegesetz hinaus. Die Bestimmungen in der Gemeindeordnung sehen lediglich vor, dass die Rechnungs- und

Geschäftsprüfungskommission die Voranschläge und Rechnungen, die Wertschriften und Kassenbestände der Verwaltung nach den gesetzlichen Bestimmungen sowie die Geschäftsberichte prüft (Art. 26 Abs. 3 Satz 1 GO) sowie weitere Anträge der übrigen Behörden (Abs. 3 Satz 2). Die Gemeindeordnung regelt jedoch nicht, welche Untersuchungsmöglichkeiten der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission hierzu zur Verfügung stehen. Da es sich dabei ebenfalls um wesentliche Bestimmungen über die Zuständigkeit bzw. Aufgaben von Organen der Gemeinde im Sinn von Art. 89 Abs. 1 KV handelt, bedarf es dazu ebenfalls einer Grundlage in der Gemeindeordnung (vorn 8.4). 8.8 Um ihren Aufgaben nachzukommen, muss die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission gewisse Untersuchungen tätigen können. Es muss ihr deshalb möglich sein, Akten einzusehen, jedenfalls wenn auf diese im Voranschlag, den Rechnungen oder im Geschäftsbericht verwiesen wird (vgl. Art. 15 GeschO GGR). Soweit das Einverständnis des Stadtrates zu weiteren Untersuchungen wie Befragungen oder Besichtigungen vorausgesetzt wird, erscheint es unproblematisch, diese Möglichkeit in der Geschäftsordnung vorzusehen. Art. 16 GeschO GGR setzt jedoch das Einverständnis des Stadtrates nicht voraus, sondern lediglich die vorgängige Ankündigung von Untersuchungsmassnahmen. Die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission soll Einsicht in Akten, die mit der Beurteilung des Finanzhaushaltes bzw. der Geschäftsführung im Zusammenhang stehen, verlangen (Art. 16 Abs. 1 lit. a GeschO GGR) und ausnahmsweise die Besichtigung der Verwaltung mit dem zuständigen Organ vornehmen sowie die Befragung und Anhörung jeder Person in der Verwaltung durchführen können (lit. b). Solche weitreichenden Untersuchungsmöglichkeiten bedürften nach dem Gesagten aber einer Grundlage in der Gemeindeordnung. Folglich ist die Beschwerde hinsichtlich Art. 16 GeschO GGR abzuweisen. 9. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Der Beschluss des Bezirksrats Horgen vom 20. Januar 2014 ist insoweit aufzuheben, als er Art. 3 Abs. 2 sowie Art. 22 Abs. 3 GeschO GGR aufhebt und verlangt, den Begriff "Oberaufsicht" durch "Aufsicht" zu ersetzen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen. 10. 10.1 Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens sind die Gerichtskosten sowie die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens der Beschwerdeführer in zu einem Viertel und den Beschwerdegegnern unter solidarischer Haftung füreinander je zu 3/16 aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 sowie § 14 VRG; Kaspar Pl üss, Kommentar VRG, § 14 N. 11). 10.2 Mangels überwiegenden Obsiegens steht den Beschwerdegegnern keine Parteientschädigung zu (vgl. § 17 Abs. 2 VRG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.