



KISS

Kommunalrecht Info-Service der Studienfachgruppe

Ausgabe Februar 2026:

a) Die Änderung der Gemeindeordnung
für den Freistaat Bayern zum 01.01.2026

b) Kommunalwahl 2026:
Aktuelles zum Wahlrecht



KISS ist der Newsletter der Studienfachgruppe „Kommunalverwaltung“.
In unregelmäßigen Abständen informieren wir hier über aktuelle Neuerungen,
Rechtsprechung oder Gesetzesänderungen im Kommunalrecht, die Auswirkungen auf die
Inhalte Ihrer Lehrveranstaltung haben können.

a) Die Änderung der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern zum 01.01.2026

Am 10. Dezember 2025 hat der Bayerische Landtag einige Änderungen der Kommunalgesetze beschlossen, die auch die Studieninhalte im Kommunalrecht betreffen. Neben weiteren (hier nicht näher aufgeführten) Änderungen beim Kommunalunternehmen wurden die Regelungen zu den öffentlichen Einrichtungen und die Sanktionsmöglichkeiten bei Störungen durch Gemeinderatsmitglieder in Sitzungen erweitert. Die Änderungen wurden auch wortgleich in die Landkreisordnung und Bezirksordnung aufgenommen.

Die Neuerungen werden im Folgenden dargestellt und kurz erläutert:

Art. 21 GO (Benutzung öffentlicher Einrichtungen; Tragung der Gemeindelasten):

Es wurde folgender Abs. 1a eingefügt:

„(1a) Ein Anspruch auf die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung besteht nicht für Veranstaltungen, bei denen

1. Inhalte, die die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigen, verherrlichen oder rechtfertigen, oder
2. antisemitische Inhalte zu erwarten sind.“

Sinn der Neuregelung:

Nach der bis zum 31.12.2025 geltenden Fassung des Art. 21 GO richtete sich der Anspruch auf die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung einzig gemäß Abs. 1 „nach den bestehenden allgemeinen Vorschriften“, die allerdings nicht näher im Gesetz erläutert sind. Dies bedeutet, dass eine Gemeinde durch eigene Regelungen und im Rahmen der Widmung (z. B. durch Benutzungssatzungen) den Zugang zu einer Veranstaltung beschränken kann. Dies führt aber – insbesondere auch wegen des Gleichbehandlungsgebotes – dazu, dass die Gemeinde entweder sämtliche politische Veranstaltungen zulassen oder komplett ablehnen musste. Nach Auffassung des Gesetzgebers schränkt dies die kommunale Selbstverwaltung ein und die Neuregelung ermöglicht hier einen breiteren Gestaltungsspielraum. Dass der Freistaat Bayern durch diese Gesetzesänderung die explizit in Art. 21 Abs. 1a Nr. 1 und Nr. 2 der Norm genannten Veranstaltungen aufnimmt, erklärt er in der Gesetzesbegründung unter anderem damit, dass wegen „dem historischen Hintergrund der Verbrechen in der NS-Zeit und der aktuellen Bedrohungslage insbesondere für die jüdische Bevölkerung aufgrund der [...] gesellschaftlichen Entwicklungen und politischen Ereignisse“ Handlungsbedarf bestehe.

Für die konkrete Anwendung in Studium und Praxis bedeutet dies, dass im Rahmen der Prüfung des Nutzungsanspruchs von Personen auf Zugang zu einer öffentlichen Einrichtung die in Art. 21 Abs. 1a Nrn. 1 und 2 GO dargelegten Inhalte berücksichtigt werden müssen, da sie eine (zwingende) gesetzliche Anspruchsbegrenzung darstellen.

Art. 53 GO (Handhabung der Ordnung):

Es wurde folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) ¹Der Gemeinderat kann in seiner Geschäftsordnung regeln, dass die oder der Vorsitzende gegen Mitglieder, welche im Rahmen einer Sitzung die Ordnung erheblich stören, mit Zustimmung des Gemeinderats ein Ordnungsgeld bis zu 500 €, im Wiederholungsfall bis zu 1 000 €, festsetzen kann. ²Ein Wiederholungsfall im Sinn von Satz 1 liegt vor, wenn gegenüber dem Mitglied innerhalb derselben Sitzung bereits ein Ordnungsgeld festgesetzt wurde.“

Sinn der Neuregelung:

Nach den auch bislang schon geltenden und unveränderten Absätzen 1 und 2 des Art. 53 GO besteht bei Störungen von Gemeinderatsmitgliedern – neben allgemeinen Ordnungsmaßnahmen wie Ermahnungen, Wortentziehung, etc. (vgl. auch § 29 Abs. 7 Geschäftsordnungsmuster) – die Möglichkeit des Ausschlusses von der

laufenden Sitzung (Abs. 1 Satz 3) oder in Wiederholungsfällen die Untersagung der Teilnahme für bis zu zwei Sitzungen (Abs. 2). Weitere Ordnungsmaßnahmen sah die Gemeindeordnung bislang nicht vor.

Im Bayerischen Landtag wurde dagegen bereits im Jahr 2024 eine Möglichkeit zur Verhängung eines Ordnungsgeldes (hier bis zu einer Höhe von 4.000 € im Wiederholungsfall) geschaffen, um den sich häufenden Störungen entgegenzutreten.

Diese Möglichkeit wird durch den neuen Art. 53 Abs. 3 GO nunmehr auch den Gemeinden eingeräumt. Hierzu erhalten diese die Ermächtigung, entsprechende Regelungen in der Geschäftsordnung zu verankern, was damit eine Voraussetzung für die Anordnung von Ordnungsgeldern darstellt.

Nach Ansicht des Gesetzgebers wird – so die Gesetzesbegründung – damit „die Lücke zwischen den bislang möglichen mildernden, oftmals aber als nicht ausreichend effektiv empfundenen Mitteln – etwa mündliche Rüge, Ordnungsruf und Wortentzug – sowie den einschneidenden Maßnahmen des Ausschlusses aus der Sitzung bzw. der Untersagung der Teilnahme an weiteren Sitzungen“ gefüllt.

Für Praxis und Studium ist insbesondere darauf zu achten, dass – wie bereits oben erwähnt – zwingend eine Regelung in der Geschäftsordnung erfolgen muss, wenn die neue Möglichkeit eines Ordnungsgeldes genutzt werden soll. Zudem ist der Tatbestand beachtenswert, wonach anders als in Art. 53 Abs. 1 Satz 3 GO eine lediglich einmalige (und keine „fortgesetzte“) erhebliche Störung ausreicht, um mit Zustimmung des Gemeinderats ein Ordnungsgeld zu verhängen. Für „Fortsetzungen“ erläutert Art. 53 Abs. 3 Satz 2 GO die Vorgehensweise – nämlich eine Erhöhungsmöglichkeit auf bis zu 1.000 €.

Fraglich wird zunächst auch sein, ob neben der neuen Möglichkeit des Ordnungsgeldes auch gleichzeitig ein Ausschluss nach Art. 53 Abs. 1 Satz 3 GO (bzw. eine Untersagung der Sitzungsteilnahme nach Art. 53 Abs. 2 GO) möglich sein kann. Aufgrund der Gesetzesbegründung, mit der Neuregelung eine „Lücke“ zwischen milden und drastischen Maßnahmen schließen zu wollen (und damit wohl offensichtlich keine gleichrangig nebeneinanderstehenden Regelungen schaffen zu wollen) erscheint dies zweifelhaft.

Im Übrigen finden – neben den am 10. Dezember 2025 beschlossenen und am 1. Januar 2026 in Kraft getretenen Regelungen – im Bayerischen Landtag immer wieder Diskussionen über die Kommunalgesetze statt. Allerdings haben aber zum Beispiel bislang weder der Gesetzentwurf der SPD vom 22.10.2025 für eine „Modernisierung der Kommunalpolitik“ (unter anderem mit Vorschlägen für neue Entschädigungsregelungen oder einem individuellen Auskunftsrecht für Gemeinderatsmitglieder) noch der Gesetzentwurf der AfD vom 18.11.2025 für eine Abwahlmöglichkeit von ersten Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern Eingang in die Kommunalgesetze gefunden. Allerdings ist es ein deutliches Zeichen dafür, dass das Kommunalrecht immer „im Fluss“ ist – zum Leidwesen für alle, die Ergänzungslieferungen der VSV einsortieren müssen...

b) Kommunalwahl 2026: Aktuelles zum Wahlrecht

Die Studienfachgruppe Kommunalrecht möchte Ihnen für die anstehenden Kommunalwahlen 2026 einige interessante Informationen insbesondere über den Ablauf der Wahlorganisation und erfolgte Rechtsänderungen zukommen lassen.

Die nächsten allgemeinen Gemeinde- und Landkreiswahlen in Bayern finden am Sonntag, dem 8. März 2026 statt. Dabei werden in den 2.056 Gemeinden und 71 Landkreisen Bayerns rund 39.500 kommunale Mandatsträger gewählt – darunter Gemeinderäte, Kreisträte sowie die meisten ersten Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landräte. Die Wahlperiode beträgt in der Regel sechs Jahre (Art. 23 Abs. 1, Art. 41 Abs. 1, Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GLKrWG).

Da am 8. März 2026 in den meisten Gemeinden gleich vier Wahlen gleichzeitig stattfinden, haben die verschiedenen Stimmzettel zur besseren Unterscheidung verschiedene Farben: Ein gelber Stimmzettel für die Bürgermeisterwahl, ein hellblauer Stimmzettel für die Landratswahl, ein grüner Stimmzettel für die Gemeinderatswahl und ein weißer Stimmzettel für die Kreistagswahl.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration bietet als Service für die Wähler einen [interaktiven Probestimmzettel](#) an. Dadurch können die Wähler und auch Sie als Studierende und designierte Wahlhelfer online testen, wie man kumuliert und panaschiert – mit sofortigem Feedback zur Gültigkeit. Der Stimmzettel ist ein Muster für eine Gemeinde mit mehr als 5.000 bis zu 10.000 Einwohnern (Art. 31 Abs. 2 Satz 2 Alt. 5 GO), sodass bis zu 20 Stimmen vergeben werden können (Art. 34 Nr. 1 GLKrWG).

Das Kommunalwahlrecht ist gekennzeichnet von sehr detaillierten und formalistischen Regelungen, die eine absolut korrekte Durchführung des Wahlverfahrens und das Vertrauen der Wähler darauf sicherstellen sollen. Dies zeigt sich beispielhaft am vom Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration herausgegebenen [Wahlkalenders](#), der den Organisationsablauf auf den Tag genau vorgibt. Dieser Wahlterminkalender basiert auf den vom GLKrWG und der GLKrWO vorgegebenen Terminen und Stichtagen.

Folgende Termine sind für die Organisation der anstehenden Kommunalwahlen besonders wichtig:

Frist	Datum	Wahlhandlung
Bis zum 73. Tag vor der Wahl	Bis zum 25.12.2025	Berufung des Wahlleiters und Bekanntmachung über die Aufforderung zur Einreichung von Wahlvorschlägen
Grds. rechtzeitig vor dem 59. Tag, 18 Uhr vor der Wahl	Grds. rechtzeitig vor dem 08.01.2026	Durchführung von Aufstellungsversammlungen zur Aufstellung der sich bewerbenden Personen durch die Wahlvorschlagsträger (Parteien und Wählergruppen) und reguläres Fristende für die Einreichung sowie Zurücknahme von Wahlvorschlägen
Am 59. Tag nach 18 Uhr oder am 58. Tag vor der Wahl	Am 08.01.2026 nach 18 Uhr oder am 09.01.2026	Bekanntmachung der eingereichten Wahlvorschläge
Möglichst nicht später als bis zum 55. Tag vor der Wahl	Möglichst nicht später als bis zum 12.01.2026	Bildung des Wahlausschusses
Am 47. Tag vor der Wahl	Am 20.01.2026	Beschlussfassung des Wahlausschusses über die Gültigkeit der eingereichten Wahlvorschläge
Ab 41. Tag vor der Wahl	Ab 26.01.2026	Frühester Zeitpunkt für die Versendung von Wahlbenachrichtigungen
Spätestens bis zum 33. Tag vor der Wahl	Spätestens bis zum 03.02.2026	Bekanntmachung der zugelassenen Wahlvorschläge und spätestens jetzt ist die Herstellung der Stimmzettel zu veranlassen
Ab dem 20. Tag vor der Wahl	Ab dem 16.02.2026	Frühester Zeitpunkt für die Erteilung beantragter Wahlscheine (grds. mit Briefwahlunterlagen)
Möglichst nicht später als bis zum 11. Tag vor der Wahl	Möglichst nicht später als bis zum 25.02.2026	Bildung der Wahl- und Briefwahlvorstände durch die Gemeinde
Spätestens am 6. Tag vor der Wahl	Spätestens am 02.03.2026	Erlass der Wahlbekanntmachung durch die Gemeinde
	08.03.2026	Wahltag
14 Tage nach Verkündung des abschließenden Wahlergebnisses		Ende der Wahlanfechtungsfrist
In der Regel innerhalb von 4 Monaten nach Verkündung des abschließenden Wahlergebnisses		Wahlprüfung durch die Rechtsaufsicht von Amts wegen

Rechtsgrundlagen des Kommunalwahlrechts sind im Wesentlichen

- das [Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz \(GLKrWG\)](#),
- die [Gemeinde- und Landkreiswahlordnung \(GLKrWO\)](#) sowie
- die [Gemeinde- und Landkreiswahlbekanntmachung \(GLKrWBek\)](#).

Im Vergleich zu den letzten allgemeinen Gemeinde- und Landkreiswahlen wurden nur wenige Gesetzesänderungen vorgenommen, denn nach allgemeiner Auffassung haben sich die bestehenden gesetzlichen Vorschriften im Wesentlichen bewährt.

Folgende nennenswerten Neuregelungen gelten für die anstehenden Kommunalwahlen:

1 Die gesetzlichen Termine und Stichtage wurden angepasst und dadurch der Wahlterminkalender entzerrt. Um die Termine in der Wahlvorbereitung insgesamt zu entzerren, wurden die Termine und Stichtage im

GLKrWG jeweils um sieben Tage nach vorne verlegt. So wurde z. B. die Frist für die Einreichung von Wahlvorschlägen (Art. 31 Satz 1 GLKrWG) vom 52. Tag auf den 59. Tag vor dem Wahltag oder der Termin für den Beschluss des Wahlausschusses über die Gültigkeit der Wahlvorschläge (Art. 32 Abs. 2 Satz 1 GLKrWG) vom 40. Tag auf den 47. Tag vor dem Wahltag verlagert.

2 Die Verdopplungsmöglichkeiten hinsichtlich der Anzahl der sich bewerbenden Personen im jeweiligen Wahlvorschlag und der zu vergebenen Stimmen in kleineren Gemeinden ist weggefallen. Bisher konnte in Gemeinden bis zu 3.000 Einwohnern vom Wahlvorschlagsträger (also von den Parteien und Wählergruppen) die Zahl der sich bewerbenden Personen im Wahlvorschlag bis auf das Doppelte der zu wählenden ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder erhöht werden. Zudem hatte in diesem Fall die stimmberechtigte Person auch die Möglichkeit bis zu doppelt so viele Stimmen abzugeben, als ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder zu wählen sind. Diese Möglichkeiten sind durch die Streichung in Art. 25 Abs. 2 Satz 2 GLKrWG und die Streichung von Art. 34 Nr. 1 Satz 2 GLKrWG entfallen. Nach Auffassung des Ministeriums komme dem ursprünglichen Zweck der Regelung, in kleineren Gemeinden trotz mehrerer Wahlvorschläge eine ausreichende Anzahl sich bewerbender Personen und Listennachfolger zu erhalten, kaum noch praktische Bedeutung zu. Die Nachteile überwiegen, weil die Bewerberhöchstzahl meist nur durch Mehrfachnennungen erreicht wird, die fehleranfällig sein können.

3 Bei der Durchführung einer Mehrheitswahl, wenn also nur ein oder kein gültiger Wahlvorschlag eingereicht wurde, darf der Wähler nun auch kumulieren. Die stimmberechtigte Person hat zudem nicht mehr doppelt so viele Stimmen, wie ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder zu wählen sind. Durch die Streichung in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GLKrWG entfällt das Verbot der Stimmenhäufung bei der Mehrheitswahl nach Art. 38 GLKrWG. Wird zu Gemeinderatswahlen kein Wahlvorschlag (echte Mehrheitswahl) oder nur ein Wahlvorschlag (unechte Mehrheitswahl) zugelassen, besteht nun ebenfalls das Recht der Stimmenhäufung auf eine sich bewerbende oder handschriftlich hinzugefügte Person (Kumulieren). Durch die Streichung in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GLKrWG entfällt die Verdopplung der Stimmenanzahl bei der Mehrheitswahl. Stimmberechtigte Personen haben bei der Mehrheitswahl nun wie bei einer verbesserten Verhältniswahl so viele Stimmen, wie ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder zu wählen sind. Durch die Streichung der doppelten Stimmenzahl entfalle nach Ansicht des Ministeriums eine häufige Fehlerursache. Ein Listenkreuz bei der unechten Mehrheitswahl kommt nun einer Vergabe aller Stimmen gleich, während dort bislang durch ein Listenkreuz die Hälfte der Stimmen nicht vergeben wurde.

4 Die Höchstaltersgrenze für das Amt des berufsmäßigen ersten Bürgermeisters ist durch die Aufhebung des bisherigen Art. 39 Abs. 2 Satz 2 GLKrWG weggefallen. Bislang konnte nicht gewählt werden, wer am Tag des Beginns der Amtszeit das 67. Lebensjahr vollendet hat. Da die kommunalen Wahlbeamten unmittelbar demokratisch gewählt werden, wird es nun allein dem Wählerwillen überlassen, ob ein Kandidat – unabhängig von einem Höchstalter – gewählt wird oder nicht. Die Aufhebung der Höchstaltersgrenze stellt zugleich auch den Einklang mit der Wahl ehrenamtlicher Bürgermeister her, deren Wahl bereits bisher unabhängig von einem Höchstalter erfolgen kann.

5 In Art. 39 Abs. 2 GLKrWG wurden zwei zusätzliche Wählbarkeitshindernisse für das Amt des ersten Bürgermeisters bzw. Oberbürgermeisters eingefügt. Nach Art. 39 Abs. 2 Nr. 5 GLKrWG ist nicht wählbar, wer als Beamter von einem deutschen Gericht rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden ist, die den Verlust der Beamtenrechte i. S. d. § 24 Abs. 1 Satz 1 BeamStG zur Folge hatte. Art. 39 Abs. 2 Nr. 6 GLKrWG regelt dagegen ein Wählbarkeitshindernis für Personen, die vor der Wahl keine Beamte sind, aber durch ein deutsches Gericht oder durch ein Gericht eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurden, die bei einem Beamten den Verlust der Beamtenrechte zur Folge hätte. Aus Verhältnismäßigkeitsgründen ist dieses Wählbarkeitshindernis aber auf die Rechtskraft der maßgeblichen Entscheidung folgenden fünf Jahre beschränkt.

Die detaillierten Änderungen im GLKrWG, der GLKrWO und der GLKrWBek können den jeweiligen Synopsen entnommen werden:

- [Synopsis zur Änderung des GLKrWG,](#)
- [Synopsis zur Änderung der GLKrWO,](#)
- [Synopsis zur Änderung der GLKrWBek.](#)