Vergesellschaftung in den Kommunen

18. Februar 2026

In der aktuellen Debatte um Vergesellschaftung wird meist auf den Artikel 15 des Grundgesetzes Bezug genommen. Danach können „Produktionsmittel“, also auch Unternehmen, vergesellschaftet und „in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden“. Der Artikel taugt sehr gut für die Vergesellschaftung von Unternehmen wie Deutsche Wohnen, Vonovia, RWE oder Auto- und Stahlkonzerne. Er kann allerdings nicht auf alle Unternehmen angewendet werden, insbesondere nicht auf der kommunalen Ebene. Dort wird jedoch ein großer Teil der für das tägliche Leben notwendigen öffentlichen Güter und Dienstleistungen erstellt. Dennoch gibt es im kommunalen Bereich viele Möglichkeiten, diese Produktion nicht in profitorientierten Unternehmen, sondern in nach gemeinwirtschaftlichen Prinzipien arbeitenden Unternehmensformen zu organisieren und zu vergesellschaften.

Auf kommunaler Ebene existieren eine Vielzahl von Strukturen in öffentlichem Eigentum. Als „vergesellschaftet“ würde ich diese jedoch meist nicht bezeichnen, sondern nur dann davon sprechen, wenn die jeweilige Organisation sich erstens in kollektivem Eigentum befindet, zweitens demokratisch organisiert ist und sich drittens am Gemeinwohl und den gesellschaftlichen Bedürfnissen ausrichtet: Kriterien, auf die sich auch der Vergesellschaftungsbegriff von communia in Rückgriff auf Jenny Stupka bezieht. Erst wenn alle drei Kriterien erfüllt sind, würde ich von einer tatsächlichen Vergesellschaftung sprechen. Wobei ich mir der Schwierigkeiten bewusst bin, die mit den Definitionen von Demokratisierung und Gemeinwohl verbunden sind. Denn es ist keineswegs eindeutig zu bestimmen, wann eine Organisationsform tatsächlich demokratisch ist und was dem Gemeinwohl wirklich dient. Beides ist gesellschaftlich umkämpft und Ergebnis kollektiver Aushandlungen und Verabredungen.

Vergesellschaftungsformen

Wenn wir Vergesellschaftung etwas weiter fassen – nämlich als die Gesamtheit aller Beziehungen, die wir zu anderen Menschen und zur Gesellschaft eingehen, um unseren Stoffwechsel mit der Natur zu organisieren – können wir verschiedene Vergesellschaftungsräume mit unterschiedlichen Prinzipien identifizieren. Märkte sind solche Vergesellschaftungsräume. Hier gilt das Tauschwertprinzip als Modus der Vergesellschaftung. Ich gebe etwas und bekomme dafür etwas „gleichwertiges“ zurück. Auch private Haushalte und Nachbarschaften sind Orte der Vergesellschaftung. Hier dominiert das Prinzip der Nähe, die Beziehungen sind emotional geprägt und gegenseitige Hilfe und Verlässlichkeit sind wichtig. Die Beiträge der Einzelnen zur Gemeinschaft können unterschiedlich sein und sind es oft auch. Auch Stadt- und Gemeinderäte sowie Parlamente sind Orte der Vergesellschaftung im weiteren Sinn. Hier gelten demokratische Rechte, es

werden Debatten geführt und Entscheidungen getroffen, die Einfluss auf die Art und Weise haben, wie öffentliche Dienstleistungen erbracht werden. Hier gilt das Recht der Mehrheit.

In all diesen Räumen wird auf unterschiedliche Art und Weise und nach den jeweils geltenden Regeln und Prinzipen darüber entschieden, wie die für unser tägliches Leben notwendigen Güter und Dienstleistungen erstellt werden. Dies geschieht teils bewusst, etwa durch Entscheidungen eines Stadtrats über die Preisgestaltung im städtischen Schwimmbad oder durch den Entschluss einer Wohngemeinschaft, ihr Obst und Gemüse über eine SoLawi zu beziehen, teils unbewusst über tägliche Routinen beim Einkauf und durch die „unsichtbare Hand des Marktes“.

Die Räume verfügen für sich über ein gewisses Maß an Autonomie, wirken aber auch gegenseitig aufeinander ein. Wenn der Bundestag beschließt, dass es ein Recht auf einen kostenlosen Platz in der Kita gibt und die Kommunen dies durch Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft umsetzen müssen, ist diese Dienstleistung im Wesentlichen politisch bestimmt und gehorcht nur sehr eingeschränkt den Markgesetzen. Die Profiterzielung in diesem Sektor ist dann weitgehend beseitigt, demokratisch organisiert ist er damit noch nicht oder allenfalls bedingt. Zwar können Kommunalpolitiker*innen über die Form der Umsetzung mitentscheiden und die städtischen Beschäftigten über ihre Personalvertretungen und Gewerkschaften Einfluss auf die Arbeitsbedingungen nehmen, die Kinder und Eltern haben aber so gut wie keine Einflussmöglichkeiten.

Besonderheit der Kommunen

Unter öffentlichen Gütern werden in der Regel grundlegende Dienstleistungen und Infrastrukturen verstanden, die durch den Staat oder andere öffentliche Institutionen angeboten oder mindestens garantiert werden und für das gesellschaftliche Leben unverzichtbar sind. Teilweise werden Güter auch unter dem Begriff der Daseinsvorsorge subsummiert oder auch als Fundamental- oder Alltagsökonomie diskutiert. Letztendlich geht es darum, eine flächendeckende, sichere und bezahlbare Versorgung aller Bürger*innen mit essenziellen Leistungen zu gewährleisten. Ein Großteil dieser öffentlichen Güter wird von den Kommunen zur Verfügung gestellt. Teils unentgeltlich (Schulgebäude), teils kostendeckend (Straßenreinigung und Müllentsorgung) und teils zu subventionierten Preisen (öffentliche Bäder).

In Deutschland haben Kommunen eine besondere Stellung. Sie sind einerseits selbstständige politische Einheiten und andererseits Teil der Länder. Im Artikel 28 Grundgesetz ist festgelegt, dass ihnen das Recht gewährleistet sein muss, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. […] Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“. Tatsächlich können Gemeinden aber über ihre finanzielle Ausstattung nur bedingt selbst entscheiden, da die Steuergesetzgebung allein Bund und Ländern vorbehalten ist und Gemeinden nur über die Hebesätze für die Grundsteuer und die Gewerbesteuer sowie einzelne kleine Steuerarten einen gewissen eigenen Entscheidungsspielraum haben.

Formen von gesellschaftlichem Eigentum auf kommunaler Ebene

Auf kommunaler Ebene gibt es ein breites Spektrum an Unternehmensformen über die Dienstleistungen erbracht werden. Teilweise ist die Organisationsform per Gesetz vorgegeben, teilweise ist sie aber auch historisch gewachsen. Grob können Strukturen unterschieden werden, die dem öffentlichen Recht unterworfen sind und solche, für die das Privatrecht gilt.

Das öffentliche Recht regelt alles, was direkt in einer Stadtverwaltung erledigt wird. Es gibt außerdem Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie Zweckverbände. Den nach öffentlichem Recht organisierten Institutionen ist gemein, dass sie nicht profitorientiert sind, sondern gemeinwohlorientiert arbeiten sollen. Außerdem unterliegen sie einer weitaus größeren Transparenzpflicht als privatrechtliche Einrichtungen.
Auf kommunaler Ebene gibt es auch privatrechtliche Organisationen wie Aktiengesellschaften (AG), Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) und gemeinnützige Gesellschaften mit beschränkter Haftung (gGmbH). Auch Genossenschaften fallen in den Bereich des Privatrechts. Diese privatrechtlichen Unternehmen können ganz oder teilweise im Besitz einer Kommune sein, sie unterliegen trotzdem in Bezug auf Transparenz und Gestaltungsmöglichkeiten dem Privatrecht.

Wie vielfältig in Kommunen die Organisationslandschaft sein kann, zeigt sich am Beispiel der Stadt Düsseldorf: Das städtische Verkehrsunternehmen ist als AG und die Bädergesellschaft als GmbH organisiert. Die Stadtsparkasse ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts, die Stadtentwässerung ein Eigenbetrieb und das Schloss und der Park Benrath werden von einer Stiftung verwaltet. Die Kunsthalle wird als gemeinnützige GmbH betrieben. Insgesamt hat die Stadt mehr als 70 Beteiligungen, teils zu 100 Prozent, teils nur zu 25 Prozent oder noch weniger.

Auf die Geschäftspolitik der Beteiligungen kann die Stadt auf zwei Arten einwirken. Zum einen kann sie in der jeweiligen Zweckbestimmung der Organisationen die groben Linien für deren Geschäftspolitik festlegen. Zum anderen sitzen in den Aufsichts- und Verwaltungsräten der Gesellschaften Vertreter*innen der Stadtverwaltung und des Stadtrates. In den Aufsichtsräten der AGs sitzen zudem Vertreter*innen der Beschäftigten. Darüber hinaus könnten in diesen Gremien, sofern der politische Wille vorhanden ist, deren Satzungen entsprechend zu gestalten, auch Vertreter*innen der Zivilgesellschaft sitzen.

Handlungsmöglichkeiten

Wer hat eigentlich ein Interesse daran, dass auf kommunaler Ebene Einrichtungen, die öffentliche Güter und Dienstleistungen erstellen, vergesellschaftet sind – sich also in öffentlichem Eigentum befinden, demokratisch organisiert sind und dem Gemeinwohl dienen? Es sind diejenigen, die die Güter und Dienstleistungen nutzen, also die Einwohner*innen der Stadt. Aber auch die Beschäftigten der Einrichtungen haben ein

Interesse, auf die Geschäftspolitik Einfluss zu nehmen, denn die hat Auswirkungen auf ihre Arbeitsbedingungen und ihr Einkommen. Und nicht zuletzt zivilgesellschaftliche Akteure, die sich beispielweise für mehr Klimaschutz oder eine solidarische Gesellschaft einsetzen, weil diese Einrichtungen wichtige Hebel für Veränderungen sind.
Gleichwohl sind die Interessen dieser unterschiedlichen Akteure nicht identisch, manchmal sogar gegensätzlich. Eine Vergesellschaftung der Einrichtungen würde die Widersprüche nicht lösen, sie könnte aber den Raum dafür schaffen, dass diese auf demokratische und solidarische Weise unter den Beteiligten ausgehandelt werden.

Wenn wir mehr Menschen für die Vergesellschaftung von Einrichtungen auf lokaler Ebene begeistern wollen, muss es uns gelingen, konkrete Modelle anzubieten, wie diese Aushandlungsprozesse zum Nutzen aller Beteiligten aussehen können. Wir könnten so zeigen, wie das Verkehrsunternehmen, die Sparkasse, das Schwimmbad oder die Kunsthalle demokratischer als bisher organisiert werden könnte. Welche Ziele hätten die Unternehmen? Welche konkreten Akteure sollten mitbestimmen können und wie sollten die Beteiligungsmöglichkeiten und Entscheidungsprozesse gestaltet sein? Welche Rechtsform passt zum Unternehmenszweck und den Anforderungen an Beteiligungsstrukturen?

Schon heute gibt es auf kommunaler Ebene viele Möglichkeiten, Einrichtungen demokratischer zu gestalten und mehr am Gemeinwohl zu orientieren. Kommunale Räte könnten entsprechende Beschlüsse fassen oder Aktivist*innen entsprechende Bürger*innenentscheide herbeiführen. Sie können vergesellschaftete Unternehmen neu gründen oder in der Vergangenheit privatisierte kommunale Unternehmen zurück in die öffentliche Hand holen und vergesellschaften. Allerdings ist dies alles nur im aktuell sehr engen rechtlichen Rahmen der Wettbewerbsregeln der EU und der unterschiedlichen Gemeindeordnungen der Länder möglich. Wenn es aber gelänge, Pilotprojekte vergesellschafteter kommunaler Wohnungsunternehmen, Stadtwerke oder Verkehrsunternehmen zu etablieren, die als Vorbild für vergesellschaftete Unternehmen auf kommunaler Ebene dienen könnten, wären wir in der Auseinandersetzung um Vergesellschaftung ein gutes Stück weiter.

Der Text ist auch als Gastbeitrag bei Communia erschienen.