

## Im Fokus

# Herausforderungen des kommunalen Beteiligungsmanagements in der Praxis

**Auf die seit den 1980er Jahren intensivierte Ausgliederung öffentlicher Aufgaben auf selbstständige Organisationseinheiten haben viele Kommunen in den letzten Jahren mit einem Ausbau ihrer Beteiligungsverwaltung reagiert. Damit verfolgen sie nach eigenen Angaben auch das Ziel, eine stärkere Steuerung der Beteiligungen im Hinblick auf gesamtkommunale Interessen zu ermöglichen. Der folgende Beitrag beleuchtet die Frage, welche Instrumente die Kommunen hierfür mit welcher Wirkung einsetzen und welche Herausforderungen sich für ein kommunales Beteiligungsmanagement in der Praxis stellen. Aufbauend auf den Erkenntnissen einer quantitativen Studie<sup>1</sup> wurden hierzu auch Vertreter der Beteiligungsverwaltungen acht deutscher Großstädte im Rahmen von Experteninterviews befragt.<sup>2</sup>**

### **Wozu eine kommunale Beteiligungssteuerung?**

Die Ausgliederung öffentlicher Aufgaben auf selbstständige Organisationseinheiten hat seit Mitte der 1980er Jahre deutlich zugenommen. Als Hauptursachen für diese Entwicklung gelten die in der gleichen Zeit aufgekommenen neuen verwaltungspolitischen Leitbilder zur Modernisierung der Kommunalverwaltung, der deregulierende Einfluss der Europäischen Union sowie die Krise kommunaler Haushalte.<sup>3</sup> Den Aufgabenausgliederungen liegt dabei häufig die Auffassung zugrunde, dass selbstständige, autonom arbeitende Organisationseinheiten effizienter und effektiver seien. Es ist davon auszugehen, dass zumindest in großen Kommunen heutzutage mehr als 50 Prozent der im Bereich kommunaler Dienstleistungen Beschäftigten nicht in den Strukturen der Kernverwaltung tätig sind, sondern in ausgegliederten kommunalen Unternehmen. Zusätzlich entspricht die Höhe der Kredite, die von den kommunalen Beteiligungen

in Anspruch genommen werden, bereits in etwa dem Schuldenstand der Kommunalhaushalte.<sup>4</sup> In vielen Kommunen sind durch zahlreiche Ausgliederungen sehr komplexe Beteiligungsstrukturen entstanden. Dies hat – so eine häufig formulierte These – zu einem Verlust an „politisch-öffentlicher“ Steuerung beigetragen.<sup>5</sup>

Durch die Gemeindeordnungen wird seit jeher ein angemessener Einfluss der Kommunen auf ihre Unternehmen gefordert. Mittlerweile schreiben zahlreiche Gemeindeordnungen als Reaktion auf die gewachsene Autonomie und die gestiegene finanzwirtschaftliche Bedeutung der Unternehmen auch die Einrichtung einer Beteiligungsverwaltung vor. Noch immer ist allerdings unzureichend erforscht, in welchem Umfang und mit welcher Wirkung neue Ressourcen und Mechanismen in den deutschen Kommunen aufgebaut werden, um eine kohärente Steuerung der Gebietskörperschaft als Ganzes zu sichern. Ein solcher Ressourcenaufbau

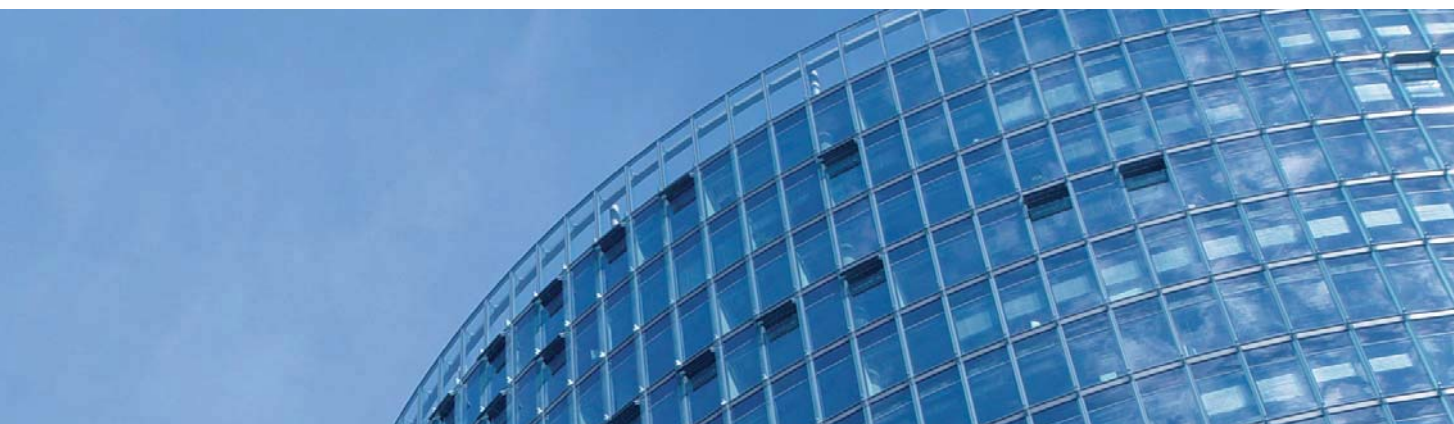
1 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2009): Kommunalen Gesamtabschluss – die Gestaltung des „Konzerns Kommune“ (im Folgenden „Studie“ genannt).

2 Die im Rahmen der Befragung berücksichtigten Großstädte haben zwischen 150.000 und 600.000 Einwohner und verfügen jeweils über ein umfangreiches Beteiligungsportfolio (im Folgenden „Befragung“ genannt).

3 Vgl. Killian, W./Richter, P./Trapp, J.H. (2006): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen.

4 Vgl. Bremeier, W./Brinckmann, H./Killian, W. (2006): Public Corporate Governance kommunaler Unternehmen. Vorschläge zur politischen Steuerung ausgegliederter Aufgaben auf der Grundlage einer empirischen Erhebung.

5 Vgl. Richter, P./Edeling, T./Reichard, C. (2006): Kommunale Betriebe in größeren Städten.



kann sich zum Beispiel auf die organisatorische Veränderung der Steuerungsstrukturen, auf die Einstellung zusätzlicher Mitarbeiter in der Beteiligungsverwaltung oder auf die Einführung neuer Steuerungsmechanismen beziehen.

In Ergänzung zu den wenigen vorhandenen, vorrangig quantitativ ausgelegten Studien zu diesem Themenkomplex<sup>6</sup> befragten die Autoren auf einer qualitativen Basis Vertreter der Beteiligungsverwaltungen (im Folgenden: „Beteiligungsmanager“) acht deutscher Großstädte zu ihren praktischen Erfahrungen.

### Organisationsformen des Beteiligungsmanagements

Die Gemeindeordnungen enthalten keine genaueren Anweisungen für den organisatorischen Aufbau einer Beteiligungsverwaltung. Gerade in kleineren und mittelgroßen Kommunen wird die Beteiligungssteuerung zum Teil weiterhin nicht als eigenständige kommunale Aufgabe wahrgenommen, sondern durch die Kämmerei oder die Verwaltungsspitze „nebenher“ erledigt. Vor allem in größeren Kommunen haben sich zunehmend gesonderte Organisationseinheiten etabliert.<sup>7</sup> Bis auf einen Fall berichteten auch alle befragten Beteiligungsmanager von größeren organisatorischen Veränderungen im Bereich der Beteiligungsverwaltung, die in der Regel als direkte Reaktion auf erkannte Steuerungsprobleme bezeichnet wurden. Ein anerkanntes Leitbild der weiterführenden

organisatorischen Ausgestaltung der Beteiligungsverwaltungen scheint bislang hierbei jedoch zu fehlen.

Als verbreitetste Organisationsformen der Beteiligungsverwaltung in größeren Kommunen gilt eine zentrale Ansiedlung als eigenständige Organisationseinheit im Funktionsbereich des Kämmers oder (seltener) als Stabsstelle beim Verwaltungschef. Im Rahmen der Befragung wurde betont, dass eine solch zentrale und möglichst weit oben in der Hierarchie angesiedelte Verankerung der Beteiligungsverwaltung es den Beteiligungsmanagern überhaupt erst ermöglichen, glaubwürdig die Interessen der Stadt gegenüber den Gesellschaften zu vertreten. Es ist zu vermuten, dass diese Wirkung bei einer Aufhängung der Organisationseinheit beim Verwaltungschef noch verstärkt wird. Eine zentrale Ansiedlung erleichtert außerdem die Koordination des Beteiligungsmanagements im Sinne einer teilweise gewünschten „kommunalen Gesamtstrategie“. Als potenzielle Gefahr einer Aufhängung der Beteiligungsverwaltung beim Kämmereur wird erachtet, dass sich diese auf die finanzwirtschaftliche Perspektive der Beteiligungssteuerung fokussiert und weitere politische Ziele vernachlässigt.

Die klassische Alternative stellt eine dezentrale Wahrnehmung der Beteiligungsverwaltung in den einzelnen Fachbereichen dar, was für die fachliche Überwachung

der einzelnen Beteiligungen durchaus einen Vorteil darstellen kann, aber im Sinne einer kohärenten Gesamtsteuerung der Beteiligungen nachteilig erscheint. In der Praxis lassen sich auch Mischformen zwischen zentralen und dezentralen Elementen der Beteiligungsverwaltung beobachten.<sup>8</sup> Als weitere Alternativen haben sich die Gründung einer eigenständigen Konzernverwaltung in privater Rechtsform und die Aufgabenwahrnehmung durch eine kommunale Beteiligungsholding etabliert.

Ein zusätzlicher wesentlicher Aspekt ist eine weit verbreitete personelle Aufstockung der Beteiligungsverwaltungen. Auch alle befragten Beteiligungsmanager konnten diesen Trend für ihre Kommune bestätigen. Mit der deutlichen Erhöhung der Mitarbeiterzahl wird gleichzeitig versucht, gezielt betriebswirtschaftliches Know-how zu rekrutieren, was auch nach Angabe der Beteiligungsmanager heutzutage eine unabdingbare Voraussetzung für ein effektives Beteiligungsmanagement darstellt. Dabei sollte allerdings vermieden werden, dass die Beteiligungsverwaltung die rein finanzwirtschaftlich

<sup>6</sup> Hierzu zählen insbesondere die Studie von Breimeier et al. zur Beteiligungssteuerung in kleinen und mittelgroßen Kommunen (vgl. Fußnote 2) und die bereits genannte Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V. zum kommunalen Gesamtabschluss mit Fokus auf größere Kommunen.

<sup>7</sup> Auch alle Bundesländer und der Bund verfügen zur Steuerung ihrer Beteiligungen über eigene zentrale und/oder dezentrale Organisationseinheiten.

<sup>8</sup> So ergänzt beispielsweise auch der Bund seine vorrangig dezentrale, an fachlicher Ressortverantwortlichkeit orientierte Beteiligungsverwaltung durch eine zentral durch das BMF wahrgenommene Komponente.

**Praxisbeispiel: Das Beteiligungsmanagement der Stadt Mannheim**

Mit ihrem aus über 50 direkten und indirekten Beteiligungen<sup>15</sup> bestehenden heterogenen Beteiligungsportfolio ist die Stadt Mannheim als „Mischkonzern“ zu betrachten.

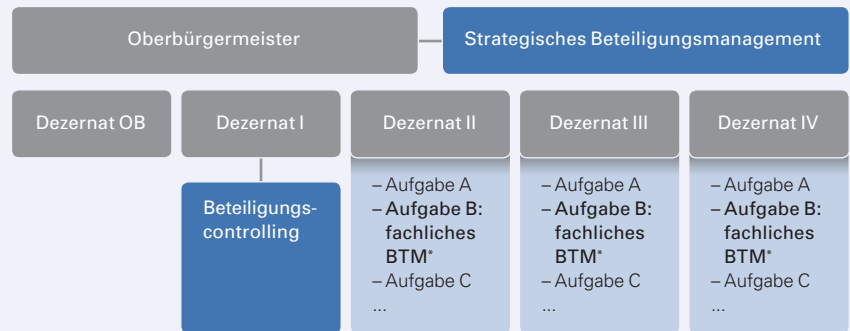
Im Zuge des Gesamtprojekts „Change<sup>2</sup> – Wandel im Quadrat“ reformierte die Stadt Mannheim ihr Beteiligungsmanagement, um damit insbesondere auch den Einfluss des Gemeinderats auf die strategische Ausrichtung der Beteiligungen sicherzustellen. Mit der Behebung des festgestellten „Strategiedefizits“ soll zukünftig die Konformität von kommunalen Zielen und Unternehmenszielen gewährleistet werden.

Handlungsmaxime für die Beteiligungssteuerung sind der Mannheimer Corporate Governance Kodex, der für alle städtischen Beteiligungen mit einer Quote von mindestens 75 Prozent zwingend anzuwenden ist, sowie das Handbuch Beteiligungssteuerung.

Kern der strategischen Steuerung ist eine strategische Entwicklungsplanung, die auf den Gesellschafterzielen aufbaut. Bei der Steuerung der Beteiligungen sind immer die Auswirkungen auf die Gesamtstrategie der Stadt Mannheim zu beachten. Die Zielhierarchie laut Kodex sieht daher jährliche Zielvereinbarungen mit der Geschäftsführung vor, die aus der Gesamtstrategie der Stadt über Gesellschafterziele, strategische Entwicklungsziele und die Wirtschaftsplanung abgeleitet werden.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Mannheim war ursprünglich rein dezentral organisiert. Mit der heutigen Organisation, die Elemente dezentraler, aber

Stadt Mannheim – Beteiligungsmanagement



■ Eigenständige Organisationseinheit    ■ Aufgabe innerhalb der fachlichen Steuerung  
 \* BTM = Beteiligungsmanagement  
 Quelle: Stadtverwaltung Mannheim

auch zentraler Steuerung enthält, haben man sich auf die individuellen Bedürfnisse und Gegebenheiten der Stadt Mannheim ausgerichtet, so Marcus Geithe, Leiter des Beteiligungscontrollings und in Personalunion Geschäftsführer der städtischen MVV GmbH, der Beteiligungs Holding für Verkehr und Versorgung.

Die Aufbauorganisation ist durch kurze Wege zu ihren entsprechenden Entscheidern – Oberbürgermeister, Finanz-/Vermögensdezernat und den weiteren Dezernaten – geprägt. Das direkt dem Oberbürgermeister zugeordnete strategische Beteiligungsmanagement ist für die strategische Steuerung der Beteiligungen sowie der dazugehörigen Prozesse, Entwicklungen des Gesamtportfolios und die Betreuung des Oberbürgermeisters in seiner Funktion als Aufsichtsratsvorsitzender verantwortlich.

Die Dezernate tragen die Verantwortung für die ihnen mit dem Dezernatsverteilungsplan zugewiesenen Beteiligungen. Die Fachdezernate betreuen die Beteiligungen aufgrund der besonderen fachlich-inhaltlichen Zuständigkeit.

Das dem Dezernat I (unter anderem zuständig für Finanzen) zugeordnete Beteili-

gungscontrolling nimmt eine verwaltungsübergreifende, dienstleistende Funktion wahr und bildet damit einen operativen Kern der Aufgabe Beteiligungsmanagement der Stadt. Wesentliche Aufgabe des Beteiligungscontrollings ist die Auswertung von Wirtschaftsplänen, Quartalsberichten und Jahresabschlüssen. Das Beteiligungscontrolling soll als interner Dienstleister ohne Entscheidungsfunktion kompetenter Ansprechpartner sein und hinsichtlich der Beteiligungssteuerung einheitliche Standards für alle Betroffenen setzen. Das Beteiligungscontrolling hat dabei den Anspruch, eine aktive und beratende Rolle auszufüllen. So beabsichtigt Marcus Geithe die mittelfristige Entwicklung seiner Abteilung zu einem „erfolgreichen, internen Unternehmensberater“ der Stadt Mannheim.

Mit der neuen Steuerung, insbesondere der strategischen Entwicklungsplanung, verbindet sich daher die Erwartung, künftig die Beiträge der einzelnen Beteiligungen an der Gesamtstrategie der Stadt Mannheim für Verwaltungsspitze und Gemeinderat transparent und nachvollziehbar darzulegen. Damit soll das vielfach beklagte bestehende Strategiedefizit beseitigt werden.

<sup>15</sup> Inkl. Eigenbetriebe, indirekt inkl. der Urenkelebene.

geprägte Sichtweise der Unternehmen zu stark übernimmt und die Kontrolle der Erreichung anderer kommunaler Sachziele vernachlässigt.

### Einsatz und Wirkung einzelner Steuerungsinstrumente Berichtswesen und Beteiligungscontrolling

Nach den wichtigsten Steuerungsinstrumenten befragt, wiesen die Interviewpartner in der Befragung vor allem auf das Berichtswesen und Beteiligungscontrolling hin. Diesem Trend entsprechend sind Quartalsberichte an die Beteiligungsverwaltung in den acht untersuchten Städten bereits die Regel. Bei größeren wirtschaftlichen Problemen einzelner Beteiligungen werden in einigen Kommunen sogar Monatsberichte von den Unternehmen eingefordert. Die Tendenz zu Quartalsberichten verdeutlicht auch die Studie zum kommunalen Gesamtabschluss – so verlangen mehr als zwei Drittel der befragten 48 Kommunen Quartalsberichte ihrer Beteiligungen. Allerdings geben nur knapp ein Drittel der Kommunen an, mit ihrem Berichtswesen zufrieden zu sein. Dies deutet auf ein hohes Verbesserungspotenzial hinsichtlich der Qualität des kommunalen Berichtswesens hin. In der Befragung wurde vor allem ein Fokus auf finanzielle Kennzahlen deutlich. Sachgrößen wurden dagegen nur selten erwähnt, beispielsweise Besucherzahlen im Zoo oder der Grad der vermieteten Wohnungen bei der Wohnungsbaugesellschaft. Aus Kapazitätsgründen werden außerdem in aller Regel Prioritäten gesetzt, welche Unternehmen genauer betrachtet werden und welche nicht.

### Mandatsträgerbetreuung

Eine effektive Informationsbeschaffung und -verarbeitung durch die Beteiligungsverwaltung stellt auch eine wichtige Voraussetzung für eine wirksame Kontrolle der Beteiligungen durch die politischen Repräsentanten dar. Mandatsträger in den

Aufsichtsräten der Unternehmen sind in vielen Fällen auf die Vorbereitung wichtiger Entscheidungen durch die Beteiligungsverwaltung angewiesen.<sup>9</sup> Die häufig in der Literatur besprochene Problematik der unzureichenden Qualifikation der Aufsichtsgremien kommunaler Gesellschaften und die daraus resultierende mangelnde Kontrollfähigkeit wurden von den Interviewpartnern der Befragung bestätigt. In allen betrachteten Städten und auch in vielen anderen Gebietskörperschaften werden deshalb mittlerweile freiwillige Schulungen und Fortbildungen für die Mitglieder der Aufsichtsgremien durch die Beteiligungsverwaltung angeboten. Als noch wichtiger und effektiver wird die Mandatsträgerbetreuung im Tagesgeschäft eingeschätzt, die unter anderem die Vorbereitung der Aufsichtsratssitzungen, die Analyse und Kommentierung sämtlicher Unterlagen sowie die Ausarbeitung von Handlungs- und Abstimmungsempfehlungen umfasst. Diese Zuarbeit und Unterstützung wird nach Aussage aller Befragten von den Aufsichtsräten aktiv nachgefragt.

### Zielvereinbarungen

Durch ein effektives Berichtswesen und eine unterstützende Mandatsträgerbetreuung sollen die politischen Vertreter der Kommune insbesondere in die Lage versetzt werden, die Leistung und somit auch den Zielerreichungsgrad der jeweiligen Beteiligung in Bezug auf ihren öffentlichen Zweck zu beurteilen. Wesentliche Beteiligungsziele sollten dabei durch die demokratisch legitimierten politischen Mandatsträger der Kommune festgelegt werden.

Die Studie zum kommunalen Gesamtabschluss zeigte, dass 87 Prozent der Antwortenden Zielvereinbarungen mit der Geschäftsleitung und 96 Prozent die Gestaltung der Unternehmenssatzung generell als wichtiges Instrument der Beteiligungssteuerung ansehen. In den



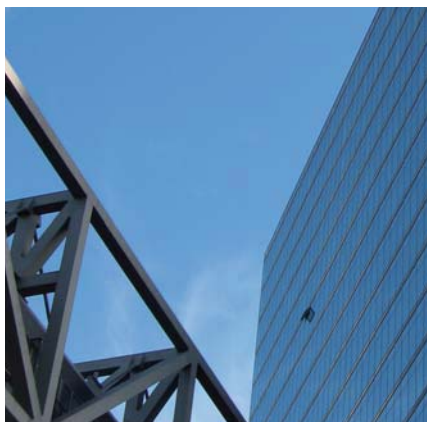
Interviews der Befragung gaben alle Beteiligungsmanager an, Zielvereinbarungen in ihrer Kommune zu verwenden.

Insgesamt scheint es in der Praxis jedoch insbesondere bei der Aufstellung von nicht finanziellen Zielen oder eines komplexeren Zielsystems immer noch eine deutliche Lücke in der tatsächlichen Umsetzung zu geben. Dies belegen sowohl die Ergebnisse der Studie<sup>10</sup> als auch die Befragungen der Beteiligungsmanager. Schon vor einigen Jahren wurde zudem konstatiert, dass sich anscheinend in kaum einer Kommune eine Unternehmenssatzung finden lässt, die der Anforderung einer klaren Formulierung und Ausgestaltung des öffentlichen Zwecks gerecht wird und eine Steuerung des Unternehmens anhand der Ziele der lokalen Politik ermöglicht.<sup>11</sup> So schilderte auch einer der befragten Beteiligungsmanager, dass Zielsetzungen in Satzungen ganz bewusst abstrakt gehalten würden, um die Flexibilität der Unternehmen möglichst groß zu halten und häufige zeitaufwändige Änderungen, zum Beispiel bei wechselnden Ratsmehrheiten, zu vermeiden. Im Rahmen der Interviews wurde außerdem auf den hohen Aufwand der Erarbeitung eines komplexen Zielsystems hingewiesen, wofür viele Ratsmitglieder nicht dauerhaft

<sup>9</sup> Vgl. Harms, J. (2008): Kontrolle und Kontrolldefizite öffentlicher Unternehmen: Ein Beitrag zur Public Corporate Governance.

<sup>10</sup> So existiert nur in circa 10 Prozent der befragten Kommunen ein detailliertes Zielsystem, das klar formulierte Ziele und beispielsweise eine Zielhierarchie umfasst. 38 Prozent gaben an, ein solches Zielsystem teilweise umzusetzen.

<sup>11</sup> Vgl. Bremer, W./Brinckmann, H./Killian, W./Schneider, K. (2005): Die Bedeutung des Corporate Governance Kodex für kommunale Unternehmen.



zu motivieren seien. Verstärkend wirkt hierbei, dass Ratsmitglieder aufgrund ihrer politischen Rationalität oft nicht bereit sind, sich auf die Vorgabe von Leistungs- und Finanzzielen zu konzentrieren und schnelle, öffentlichkeitswirksame Eingriffe in das Tagesgeschäft aufzugeben.<sup>12</sup>

Ohne Vorgabe messbarer Ziele, die den Zweck sowie die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung konkretisieren, werden sich die Beteiligungsunternehmen allerdings vorrangig an eigenen Vorstellungen orientieren. So gaben in der Studie zum kommunalen Gesamtabschluss immerhin 35 Prozent der Kommunen an, dass die Initiative in strategischen Angelegenheiten überwiegend von der Geschäftsführung der Unternehmen ausgehe. Keine einzige Kommune berichtete, dass dem Rat eine wesentliche Rolle bei der Initiative zu strategischen Entscheidungen zukommt.<sup>13</sup> Auch trifft der Rat nur in circa 45 Prozent der Fälle die abschließende Entscheidung in Bezug auf strategische Angelegenheiten.

### Public Corporate Governance Kodex

Trotz einer insgesamt noch sehr geringen Verbreitung von Public Corporate Governance Kodizes<sup>14</sup>, die grundlegende Standards für die Corporate Governance der Beteiligungen festlegen sollen, bestätigte im Rahmen der Befragung eine Mehrheit der Beteiligungsmanager den Einsatz eines solchen Kodex in ihrer Stadt. Bezüglich der Wirkung dieser Kodizes wurde angeführt, dass sie klare Zuständigkeiten

und Verantwortlichkeiten schaffen. Durch das zugrunde gelegte „comply or explain“-Prinzip werde außerdem die Transparenz des Unternehmenshandelns erhöht. An anderer Stelle wird der Kodex auch als formell institutionalisierte Legitimation des Beteiligungsmanagements aufgefasst, die es den Beteiligungsmanagern ermögliche, deutlich selbstbewusster und nach klaren Vorgaben gegenüber den Geschäftsführern der Beteiligungen aufzutreten.

Die befragten Beteiligungsmanager betonen allerdings auch, dass die Zusammenarbeit mit den Beteiligungen „im Schatten der Hierarchie“ zunehmend auf einer kooperativen Ebene stattfindet, weil eine streng hierarchische Steuerung aufgrund der letztlich doch begrenzten Einblicksmöglichkeiten in die Gesellschaften nicht mehr möglich beziehungsweise nicht zielführend sei. Dabei gilt es zu verhindern, dass diese vorwiegend kooperative Zusammenarbeit zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten führt.

### Schlussfolgerungen und Ausblick

Nach Einschätzung der Interviewpartner im Rahmen der Befragung hat der in den letzten Jahren erfolgte Ausbau der Beteiligungsverwaltung sowie der dabei eingesetzten Instrumente zu einer spürbaren Verbesserung der Steuerungsfähigkeit geführt, die sich vor allem durch einen Zugewinn an betriebswirtschaftlichem Know-how und einer verbesserten Informationsverarbeitungskapazität der Beteiligungsverwaltung zeigt. Das Potenzial für ein „Mehr“ an Steuerung ist also zweifellos vorhanden und findet in Teilbereichen auch bereits statt. Vor dem Hintergrund der zuvor geschilderten „Entpolitisierungstendenz“ stellt sich dennoch die Frage, ob auch von einem „Mehr“ an politischer Steuerung durch die demokratisch legitimierten Repräsentanten ausgegangen werden kann. Generell fällt auf, dass der Schwerpunkt der erfolgten Strukturpassungen im Ergebnis deutlich auf eine

finanzielle Steuerung abzielt. Die Steuerung über Sachgrößen ist noch wenig verbreitet und wird meistens nur dort durchgeführt, wo solche Ziele ohne größeren Aufwand formuliert werden können. Die Beteiligungsverwaltung kann den Ratsmitgliedern nicht deren originäre Aufgabe der Zielformulierung und -festlegung für die kommunalen Beteiligungen abnehmen. Im Sinne eines Agenda-Setters kann sie entsprechende Beschlüsse jedoch mit vorbereiten und durch eine effektive Informationsbereitstellung und Schulung der Ratsmitglieder fördern.

Darüber hinaus ist den Kommunen und anderen Gebietskörperschaften zu empfehlen, sich verstärkt mit der Steuerung ihrer Beteiligungen im Sinne eines „Konzerns Kommune“ auseinanderzusetzen und hierbei auch Synergiepotenziale zwischen einzelnen Beteiligungen sowie zwischen Kernverwaltung und Beteiligungen zu eruieren. Hierzu können beispielsweise zielgerichtete Fusionen einzelner Beteiligungen sowie der Auf- und Ausbau von Shared Service-Strukturen (gegebenenfalls auch interkommunal) beitragen. ■

<sup>12</sup> Vgl. Bogumil, J. (2001): Modernisierung lokaler Politik.

<sup>13</sup> Bei 60 Prozent der befragten Kommunen geht die Initiative zu strategischen Entscheidungen überwiegend von der Verwaltung aus.

<sup>14</sup> Laut Studie des Instituts waren mit dem Stand des Jahres 2009 bei weniger als 12 Prozent aller Kommunen Kodizes vorhanden; zusätzlich verfügen vier Bundesländer und der Bund über einen eigenen Kodex.