IM FOKUS

Crowdfunding-basierte Bürgerkredite: ein Finanzinstrument der Zukunft für Kommunen?

In vielen Kommunen klagen Kämmerer über klamme Kassen und steigende Hürden in der Kreditbeschaffung. Laut einer Studie der IKB erhielten 2015 zwei Drittel der befragten Kommunen deutlich weniger Kreditangebote als noch fünf Jahre zuvor.[1] Hingegen ist die Zinssituation auf dem herkömmlichen Kreditmarkt momentan äußerst günstig, was sich jedoch mit der Umsetzung von Basel III[2] ändern könnte. Kommunen sollten sich daher schon frühzeitig über alternative Finanzierungsmöglichkeiten informieren. Eine davon ist der Crowdfunding-basierte Bürgerkredit.

Im Folgenden werden die Chancen und Hürden von Crowdfunding-basierten Bürgerkrediten anhand von Praxisbeispielen und einer empirischen Befragung von Kämmerern näher beleuchtet.[3] Unter Crowdfunding (dt.: Schwarmfinanzierung) wird ganz allgemein eine Finanzierungsform, also das „funding" durch eine Menge von Internetnutzern, also der „crowd", verstanden. Es wird die kollektive Finanzkraft von Personen genutzt, die ein gezieltes Projekt unterstützen möchten.[4] Crowdfunding-Kampagnen beruhen meist auf dem „Alles-oder-nichts-Prinzip", das heißt, dass ein festgelegter Mindestbetrag in einem vorgeschriebenen Zeitraum erreicht werden muss, damit das Vorhaben erfolgreich finanziert ist.[5] In Deutschland wird die Schwarmfinanzierung seit 2011 intensiver genutzt, und es existieren inzwischen mehr als 100 klassische Crowdfunding-Plattformen, die sich auf verschiedene Marktsegmente (zum Beispiel Kunst und Kultur, Start-ups, sozialer und Non-Profit-Sektor) spezialisiert haben.[6] Darüber hinaus kann zwischen folgenden Crowdfunding-Typen unterschieden werden (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Formen und Konzepte verschiedener Crowdfunding-Typen

Quelle: Stadler et al. (2015): Erfolg von Crowdfunding-Kampagnen frühzeitig erkennen: Erfolgsprädiktoren auf Kickstarter und Indiegogo. Darmstadt: Technische Universität, S. 1239

1 Vgl. Deutsche Industriebank (IKB) (Hrsg.) (2015): Pressemitteilung Studie: Deutsche Kommunen sind offen für den Kapitalmarkt, online unter: www.ikb.de/GetDocument?newsGuid=403939d5-85b3-4ecf-b4b1-d878f9789863&filename=150929_IR.on+und+IKB_PM_Studie+Kommunalfinanzierung.pdf (abgerufen am 27.2.2017)

2 Vgl. die vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht 2010 verabschiedete Finanzmarktreform, die strengere Eigenkapitalregeln für Banken forcieren soll.

3 Die Ergebnisse entstammen der Masterarbeit der Autorin mit dem Titel „Crowdfunding-basierte Bürgerkreditmodelle: ein alternatives Finanzierungsinstrument für öffentliche Verwaltungen auf kommunaler Ebene?" aus dem Jahr 2016 an der Universität Potsdam.

4 Vgl. Hainzer, M. / Stötzer, S. / Ellmer, M. (2014): Crowdfunding-basierte Bürgerkreditmodelle in Kommunen. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 37. Jahrgang, Heft 1–2, S. 55

5 Vgl. Schmiedgen, P. (2014): Innovationsmotor Crowdfunding. In: Handbuch Innovationen, S. 122

6 Vgl. Crowdfunding.de (Hrsg.): Plattformübersicht, online unter: www.crowdfunding.de/plattform-suche/#l_DE (abgerufen am 2.3.2017).

© 2017 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Crowdfunding im öffentlichen Sektor

Crowdfunding auf kommunaler Ebene ist in der Regel mit einem Bürgerkredit gleichzusetzen, der online abgewickelt wird. Bürgerkredite sind eine Form von Privatkredit, die durch die Einwohner an ihre Gebietskörperschaft gewährt werden. Im Gegenzug zahlt der Kreditnehmer (öffentliche Gebietskörperschaft) seinen Kreditgebern (Einwohnern) Zinsen.[7] Beim Crowdfunding-basierten Bürgerkredit wird das gesamte Verfahren über ein Onlineportal gesteuert und die eingesammelten Geldmittel werden am Ende einer festen Laufzeit von den Gebietskörperschaften verzinst zurückgezahlt. Der Vorgang basiert in der Regel auf dem „lending-based"-Verfahren, da die Zinshöhe vorab festgesetzt wird und sich nach dem niedrigsten geforderten Zinssatz einer Bank richtet.

Fallbeispiel Quickborn: BaFin stoppt Crowdfunding-Projekt

Das erste deutsche Crowdfunding-basierte Bürgerkreditverfahren wurde 2009 in der schleswig-holsteinischen Gemeinde Quickborn umgesetzt. Infolge der Wirtschaftskrise war das Gewerbesteueraufkommen der 20.000-Einwohner-Gemeinde eingebrochen, was ein Loch in die Haushaltskasse riss. Es fehlten etwa 1,8 Millionen Euro pro Jahr und die Gesamtverschuldung drohte zwischen 2009 und 2012 auf 41 Millionen Euro anzusteigen. In einer öffentlichen Bürgersprechstunde entstand die Idee des Bürgerkredits, die kurzerhand umgesetzt wurde. Die Stadt sammelte in wenigen Tagen vier Millionen Euro von ihren Bürgern ein und versprach den Kreditgebern darauf drei Prozent Zinsen pro anno. Die Mindesteinlage betrug 5.000 Euro und man wollte mit dem Geld die Sanierung von Schulgebäuden und der Feuerwache finanzieren. Nach einigen Wochen jedoch wurde die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde und auch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) auf das Verfahren aufmerksam. Die BaFin sah in dem Bürgerkredit ein genehmigungspflichtiges Bankgeschäft und untersagte der Stadt ein erneutes Verfahren.

Nach dem Kreditwesengesetz bedarf es aufgrund der strengen Folgepflichten für die gewerbsmäßige Annahme fremder Publikumsgelder als Einlage einer Bankerlaubnis, was für Kommunen jedoch praktisch nicht gangbar ist.[8] Wird jedoch eine Bank als Intermediär zwischen Kommune (Kreditnehmer) und Bürger (Kreditgeber) geschaltet, ist das Verfahren zulässig. Hierin haben Finanzdienstleister, wie das Portal LeihDeinerStadtGeld eine Marktlücke erkannt und bei jüngeren Verfahren die Abwicklung übernommen. Durch Kooperationen mit verschiedenen Banken konnte der nötige Rechtsrahmen gewährleistet werden und gleichzeitig der Investitionsprozess online digitalisiert werden.

Quickborn führte 2010 erneut ein Bürgerkreditverfahren durch. Die Abwicklung erfolgte dieses Mal über das Portal Heimatinvest und die biw Bank. Die Bürger liehen der Gemeinde erneut 65.000 Euro für die Erweiterung des örtlichen Gymnasiums und erhielten im Gegenzug 1,5 Prozent Zinsen bei einer zweijährigen Laufzeit bzw. 2,6 Prozent Zinsen bei einer Laufzeit von fünf Jahren.

Fallbeispiel Willich: 20 Jahre Kreditlaufzeit für die Schulmensa

Im darauffolgenden Jahr wurde in der nordrhein-westfälischen Stadt Willich ein Bürgerkredit in Höhe von 1,7 Millionen Euro aufgenommen. Auffällig bei diesem Verfahren, das ebenfalls über das Portal Heimatinvest abgewickelt wurde, war die hohe Laufzeit von 20 Jahren. Ziel des Vorhabens war der Neubau einer Schulmensa. Bürgermeister des Orts ist seit 1999 Josef Heyes, der das Verfahren in Quickborn verfolgt hatte und von der Idee der stärkeren Einbindung von Bürgern in städtische Vorhaben begeistert war. So wurde kurzerhand der Neubau einer zentralen Schulkantine als geeignetes Projekt auserkoren. Da das Portal Heimatinvest die Vermarktung und die Anwerbung der Kreditgeber übernehmen sollte, war der Aufwand für die Kämmerei damit nach Heyes nicht wesentlich größer als bei üblichen Bankkrediten, weshalb auch die Kämmerei dem Versuch zustimmte. Bevor eine Kommune einen Bürgerkredit aufnehmen kann, müssen vor Beginn des Verfahrens zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit mindestens drei Angebote bei verschiedenen Banken eingeholt werden. Eine öffentliche Ausschreibung ist gemäß Artikel 10f der EU-Vergaberichtlinie nicht notwendig.[9] Nachdem in Willich die Vergleichszahlen der Banken vorlagen, wurde ein etwas günstigerer Zinssatz als das niedrigste Bankangebot festgelegt; 3,6 Prozent pro Jahr. Da zur damaligen Zeit die Zinssätze bei etwa sechs Prozent lagen, wurde eine Laufzeit von 20 Jahren festgelegt, um die Attraktivität des Angebots für die Bürger zu erhöhen und eine stabile und langfristige Geldanlage zu bieten. Die Mindesteinlage lag auch in Willich bei 5.000 Euro.

Erste Projektbeispiele mit positivem Echo

Bürgermeister Heyes bewertete das Verfahren im Nachgang als vollen Erfolg für seine Stadt.[10] Besonders das Gemeinschaftsgefühl, das zwischen der Schule, der Elternschaft, den übrigen am Verfahren beteiligten Bürgern und der Gemeinde entstanden sei, hob er lobend hervor. Auch die große mediale Aufmerksamkeit, die auf das Verfahren folgte, bewertete Heyes positiv. Derzeit sieht er jedoch keinen Bedarf für eine zeitnahe Wiederholung, da das Verfahren sich im Hinblick auf die aktuelle Lage des Kapitalmarkts nicht rentieren würde. Dennoch würde der Bürgermeister „niemals nie" sagen. Sollte sich die günstige Zinssituation ändern, hält Heyes es für durchaus vorstellbar, seine Bürger erneut um einen Kredit zu bitten und damit die Partizipation der Bürger zu erhöhen.

Zu ähnlichen Urteilen kamen auch weitere im Rahmen der empirischen Untersuchung befragte Finanzverantwortliche. Alle befragten Kämmerer und Bürgermeister von Kommunen, in denen bereits ähnliche Projekte realisiert wurden, waren weiterhin vom Grundkonzept überzeugt, würden jedoch, aufgrund der momentan günstigen Zinskonditionen, derzeit kein erneutes Verfahren anstreben.

7 Vgl. Burth A. / Gnädinger, M. (o. J.): Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft, online unter: www.haushaltssteuerung.de (abgerufen am 20.1.2017)

8 Vgl. Becker, R. / Metzinger, U. (2012): Bürgerdarlehen stärken Unabhängigkeit – Finanzierungsalternativen für Kommunen und öffentliche Unternehmen. In: Publicus, Vol. 5, S. 4 ff.

9 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union L 94/65 vom 28.3.2014, online unter: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=de (abgerufen am 16.3.2017)

10 Telefonisches Interview mit Bürgermeister Josef Heyes am 21.7.2016

© 2017 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Abbildung 2: Übersicht bisheriger Crowdfunding-basierter Bürgerkredite in Kommunen

Jahr	Kommune (Bundesland)	Ziel	Finanzierte Summe	Zinsen / Laufzeit	Partner
2009	Quickborn (Schleswig-Holstein)	Bau/Sanierung von Schule und Feuerwehr	4 Mio. €	3 % p.a./1 Jahr	keiner
2010	Quickborn (Schleswig-Holstein)	Erweiterung Gymnasium	65.000 €	1,5 % p.a./2 Jahre bzw. 2,6 % p.a./5 Jahre	Heimatinvest (biw)
2011	Willich (Nordrhein-Westfalen)	Bau einer Schulmensa	1,7 Mio. €	3,6 % p.a./20 Jahre	Heimatinvest (biw)
2013	Oestrich-Winkel (Hessen)	neue Funkausrüstung für die Feuerwehr	83.200 €	0,76 % p.a./6 Jahre	LDSG (Fidor Bank)

Quelle: eigene Darstellung

Neben kommunalen Bürgerkrediten wurde bereits eine Vielzahl von Projekten durch (städtische) Energieversorger umgesetzt. Bei diesen konnten sich Bürger per Crowdfundig an dem Ausbau erneuerbarer Energien in ihrer Region beteiligen.[11] Auch wird in einigen Städten auf politischer Ebene die finanzielle Mitbeteiligung in Form von Bürgeranleihen diskutiert, so zum Beispiel in Nürnberg bei der Projektplanung des „Volksbads".[12] Die Gesamtzahl der Crowdfunding-basierten Bürgerkreditverfahren durch Kommunen direkt ist aber weiterhin als überschaubar zu bezeichnen.

Potenziale und Hindernisse – Ergebnisse der Befragung

Ob Bürgerkredite dennoch das Potenzial haben, in Zukunft in das Finanzportfolio weiterer Kommunen aufgenommen zu werden, sollte eine bundesweite Befragung von knapp 50 kommunalen Finanzverantwortlichen durch die Autorin beantworten.[13] Aufgrund der überschaubaren Fallauswahl können die Ergebnisse lediglich als Stimmungsbild aufgefasst werden, keinesfalls kann von einer repräsentativen Umfrage gesprochen werden. Über die Hälfte (52,6 Prozent) der befragten Kommunen waren 2015 mit einer defizitären Haushaltslage konfrontiert und 63,2 Prozent gingen davon aus, dass die Schulden in den kommenden drei Jahren ansteigen würden.

Die Umfrageergebnisse fielen recht eindeutig aus; so wurde der potenzielle Nutzen von Crowdfunding-basierten Bürgerkrediten für Kommunen als deutlich geringer eingestuft als der für die Bürger. Immerhin 37,8 Prozent der Befragten sahen in Crowdfunding-basierten Bürgerkrediten eine mögliche Alternative zu den herkömmlich genutzten Bankkrediten. Als Bedenken gegenüber dem Verfahren nannten knapp drei Viertel der Beteiligten, dass der Betreuungsaufwand für die Kommune zu hoch sei, weitere 33 Prozent waren skeptisch, da das Verfahren in der Praxis bisher kaum erprobt sei. Ein weiterer kritischer Punkt war, dass die Zinsen, die Kommunen den Bürgern anbieten könnten, um noch in einem wirtschaftlichen Rahmen zu handeln, sehr gering wären. Es könnte der Eindruck entstehen, dass die Kommunen den Haushalt auf dem Rücken der Bürger sanieren wollten.

Zu einer durchaus positiven Bilanz kommen Finanzexperten wie Florian Schilling, Finanzreferent des Deutschen Städte- und Gemeindebundes. Er glaubt, dass sich Crowdfunding für Kommunen aus finanzieller Sicht zwar momentan nicht lohne, die Vorteile in Bezug auf die wachsende Bürgerakzeptanz jedoch nicht zu unterschätzen seien. So könnte die Finanzierung von Projekten mit großem Gemeinwohlcharakter durchaus mithilfe von Crowdfunding gelingen, wenn die Kommune eher klein ist und die Verwaltung dahinterstünde.

Auch Jamal El Mallouki, Geschäftsführer des Finanzdienstleisters Crowddesk, betont, dass die Bürger durch ein solches Verfahren stärker in kommunale Belange involviert würden und so eine mögliche Unzufriedenheit mit dem vermeintlich intransparenten Handeln der Verwaltung sinken könnte. Durch das aktuelle Zinsumfeld könnten weiterhin beide Seiten profitieren, da beispielsweise auf Gelder, die auf einem Sparbuch angelegt würden, momentan teilweise keine Zinsen gezahlt würden und Kommunen sich aktuell zu etwa ein Prozent bei zehn Jahren finanzierten. Hier sei weiterhin eine Gewinnmarge gegeben, wobei der absolute Zins momentan so gering sei, dass die Kommunen damit nicht an die Bürger herantreten wollen, so El Mallouki.

Experten raten zur Diversifizierung von Finanzportfolios

Wie die Befragung zeigte, würden alternative Finanzierungsformen, wie ein Bürgerkredit, für mehr Kommunen infrage kommen, sollte das Zinsniveau bei herkömmlichen Bankkrediten steigen. Aus Expertensicht ist eine solche Entwicklung in den kommenden Jahren durchaus zu erwarten. So gibt es bereits erste Banken, die sich im Zuge von Basel III aus dem Geschäft mit Kommunalkrediten zurückgezogen haben.[14] Damit würde die Diversifizierung der Finanzportfolios für Kommunen immer wichtiger werden. Mit einem Bürgerkredit könnten Kommunen nicht nur Finanzierungslücken schließen, sondern auch die Teilhabe ihrer Bürger stärken.

Nora Sofia Said

11 Vgl. LeihDeinerUmweltGeld, Projektübersicht (o. J.), online unter: www.leihdeinerumweltgeld.de/umweltkreditprojekte (abgerufen am 2.3.2017)

12 Vgl. Stadt Nürnberg (Hrsg.): Machbarkeitsstudie Volksbad (o. J.), online unter: www.nuernberg.de/internet/stadtportal/sanierung_volksbad.html (abgerufen am 2.3.2017)

13 Vgl. Quantitative Onlinebefragung von 47 Finanzverantwortlichen in deutschen Kommunen vom 31.5. bis 15.6.2016

14 Vgl. Schlote, S. (2012): Finanzierung Kommunen – viel zu tun für wenig Geld. In: Deutsche Bank results, Nr. 2/2012, S. 18 ff., online unter: www.deutsche-bank.de/fk/de/docs/Kommunalfinanzierung.pdf (abgerufen am 16.3.2017)

© 2017 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.